Recreatieve toegankelijkheid van oevers

Stichting
RECREATIE
Kennis- en Innovatiecentrum

colofon

©Stichting Recreatie, september 2002
Auteurs: ir. R.F.A. Berkers en V.M. van der Giessen
Eindredactie: H. Gijsbertse
In opdracht van: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Groene Ruimte en Recreatie
Foto's: T. Buningh, Dienst Landelijk Gebied (uit DLG rapport 'Groen in en om de stad'); Landbouwuniversiteit Wageningen, Werkgroep Recreatie en Toerisme (uit WIRO rapport no. 13); I. Bos (van SNP-website); M. van Middelkoop, Stichting Recreatie.
Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum
Raamweg 19
2596 HL Den Haag
telefoon 070-427 54 54
fax 070-427 54 13
e-mail secretariaat@kicrecreatie.agro.nl

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 5
- 1.1 Aanleiding 5
- 1.2 Doelstelling en afbakening 5
- 1.3 Werkwijze 5
- 1.4 Leeswijzer 6

2 Wensen van recreanten 7
- 2.1 Inleiding 7
- 2.2 Toegankelijkheid 7
- 2.3 Wandelen 7
- 2.4 Fietsen 8
- 2.5 Zonnen en zwemmen 8
- 2.6 Varen 9
- 2.7 Sportvissen 10

3 Randvoorwaarden van eigenaren 11
- 3.1 Inleiding 11
- 3.2 Algemeen 11
- 3.3 Agrariërs 12
- 3.4 Terreinbeherende organisaties 13
- 3.5 Waterschappen 13
- 3.6 Recreatieve eigenaren 14

4 De rol van de rijksoverheid 15
- 4.1 Inleiding 15
- 4.2 Water 15
- 4.3 Natuur 17
  - 4.3.1 EU Vogel- en habitatrichtlijn 17
  - 4.3.2 Natuurvriendelijke oevers 18
  - 4.3.3 Groen in en om de stad (GIOS) 18
- 4.4 Recreatie 19

5 Locaties 21
- 5.1 Inleiding 21
- 5.2 Gebieden met tekorten 21
- 5.3 Type water 21

6 Voorbeelden 25
- 6.1 Inleiding 25
- 6.2 Stedelijk gebied: Dongezone 25
- 6.3 Natuurlijk gebied: Beekdalgebied 26
- 6.4 Toeristisch product: Ruige Routes 28

7 Conclusies en aanbevelingen 29
- 7.1 Conclusies en aanbevelingen 29
- 7.2 Hoe belangrijk vindt LNV toegankelijke oevers? 32
- 7.3 Aanbevelingen per organisatie 34

Literatuurlijst 37
Bijlage 1 Geïnterviewde organisaties en personen 39
Bijlage 2 Waterrecreatiefunctie rijkswateren? 40

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Oevers zijn interessant voor tal van recreatievormen: wandelen en fietsen, zonnen en zwemmen, sportvissen, kanoën, roeien en toervaart.

De directie Groene Ruimte en Recreatie (GRR) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is van mening dat de recreatieve potenties van de oevers momenteel niet ten volle worden benut. Het streeft naar een betere toegankelijkheid van de oevers zodat de recreatiemogelijkheden langs de waterkanten toenemen.

Daarom heeft de directie GRR de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum opdracht gegeven te onderzoeken of dit mogelijk is en hoe dit mogelijk is.

De directe aanleiding van dit onderzoek is de voorbereiding van het tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2). De directie GRR wil de resultaten van dit onderzoek gebruiken voor haar inbreng in dit SGR2.

1.2 Doelstelling en afbakening

Het doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de volgende vragen:

- waar is de behoefte aan mogelijkheden voor oeverrecreatie het grootst;
- waar zijn de mogelijkheden om oevers toegankelijk te maken het grootst;
- aan welk soort(kleinschalige) voorzieningen is behoefte;
- welke partijen kunnen op welke manier een bijdrage leveren aan het toegankelijk maken van oevers?

In dit onderzoek staat het verbeteren van de mogelijkheden voor de landgebonden recreatievormen en de kleine waterrecreatie centraal. Bij de grote waterrecreatie worden wel de tijdelijke aanlegplaatsen meegenomen, maar niet de jachthavens.

De huidige mate van openstelling wordt globaal beschreven. Een uitgebreide kwantitatieve analyse is niet voorzien.

Onder oevers worden in deze studie in beginsel alle overgangen verstaan van land naar water in Nederland voor zover het zoet water betreft: van slootkanten tot de oevers van grote meren. De kusten van de Noordzee en de Waddenzee blijven buiten beschouwing. Bij de grote rivieren worden ook de uiterwaarden tot de oevers gerekend.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op interviews. Er is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende natuurbeschermingsorganisaties, belangenbehartigers, recreatieorganisaties en overheden. In bijlage 1 is een overzicht van geïnterviewde organisaties en personen opgenomen. Daarnaast is gedurende het onderzoek, waar nodig, aanvullend literatuuronderzoek gedaan.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bespreekt de wensen van recreanten en knelpunten die zij ondervinden. Hoofdstuk drie beschrijft de problemen rondom openstelling van terreinen en de bereidheid tot openstelling per type eigenaar. In hoofdstuk vier wordt de rol van de overheid besproken. Hoofdstuk vijf geeft aan waar mogelijkheden bestaan om meer oevers toegankelijk te maken. In hoofdstuk zes worden enkele praktijkvoorbeelden uitgewerkt. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 WENSEN VAN RECREANTEN

2.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft tot doel de mogelijkheden in beeld te brengen om de toegankelijkheid van oevers te vergroten. Achterliggende gedachte hierbij is dat recreanten een grotere mate van toegankelijkheid waarderen. Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op de vraag of deze gedachte juist is. Er wordt hierbij op verschillende recreatievormen ingegaan. Eerst echter wordt stilgestaan bij het begrip toegankelijkheid.

2.2 Toegankelijkheid

De twee belangrijkste vormen van toegankelijkheid zijn:

- Fysieke toegankelijkheid (‘kunnen mensen de oever betreden?’)
- Juridische toegankelijkheid (‘mogen mensen de oever betreden?’)

Andere belangrijke aspecten van toegankelijkheid zijn bereikbaarheid (‘kunnen mensen er komen?’), bekendheid (‘weten mensen dat zij de oever mogen betreden?) en financiën (‘moeten mensen er voor betalen?’).

2.3 Wandelen

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat veel wandelaars rust en stilte in een aantrekkelijke, afwisselende omgeving zeer op prijs stellen. Water is bij uitstek zo’n afwisselend en rustgevend element. Daarnaast heeft een deel van de wandelaars voorkeur voor ‘levendige’ plekken, zoals het IJsselmeer op een zomerse dag. Op dergelijke dagen wordt het IJsselmeer druk bevaren wat een mooi schouwspel oplevert.

De wandelaars vormen geen homogene groep. Binnen de groep bestaat een grote differentiatie in gedrag en daarmee in voorkeuren ten aanzien van de omgeving waarin een wandeling plaatsvindt. Zonder naar compleetheid te streven kunnen de volgende wandelvormen onderscheiden worden:

- Ommetje maken vanuit huis
- Korte rondwandeling maken iets verder van huis
- Lange-afstand-wandelen
- Struinen
- Natuurvorsen

Het is belangrijk dat er voor al deze activiteiten voldoende en aantrekkelijke mogelijkheden zijn. Water kan bij al deze activiteiten een interessant element zijn. Voor een ommetje vanuit huis kan een wandelpad langs de slootkant of een bankje bij een vijver een belangrijke voorziening zijn, voor struiners is het belangrijk dat de drassige uiterwaarden betreden mogen worden. Wandelaars lopen veelal graag over onverharde paden. Deze paden worden bij voorkeur gescheiden van fietspaden.

De huidige mogelijkheden voor wandelen voldoen niet aan de vraag. Volgens een onderzoek van Alterra (2001), uitgevoerd in opdracht van de ANWB, zijn er grote tekorten voor wandelen in de Randstad; zowel in de nulsituatie (1995) als in 2030. Amsterdam kent in 2030 het grootste tekort aan wandelmogelijkheden (64.392 recreatieplaatsen[1]), gevolgd door de gemeenten Rotterdam (44.178), Den Haag (22.742), Utrecht (14.315) en Zaanstad (10.524).

2.4 Fietsen

Voor de meeste fietsers zijn de wensen ten aanzien van de toegankelijkheid van oevers weinig anders dan voor veel wandelaars in die zin dat voor hen vooral de belevingswaarde van de oevers belangrijk is. Een verschil is dat het realiseren van fietsvoorzieningen iets moeilijker en dus duurder is dan wandelvoorzieningen. Voor fietsers moet minimaal een halfverhard pad worden aangelegd. Zeker in drassige gebieden is dit relatief kostbaar. Vanwege de kwetsbaarheid van oevers (afkalving) is het belangrijk (semi)verharde fietspaden niet te dicht bij de oever te realiseren.

Evenals voor wandelen geldt dat de mogelijkheden voor fietsen niet voldoen aan de vraag. Uit het genoemde onderzoek van Alterra blijkt dat er grote tekorten voor fietsen zijn in de Randstad; zowel in de nulsituatie (1995) als in 2030. Opnieuw kent Amsterdam in 2030 het grootste tekort (39.246 recreatieplaatsen), gevolgd door Rotterdam (29.426), Den Haag (23.583), Zaanstad (4.877) en Utrecht (3.341).

2.5 Zonnen en zwemmen

Voor zonnen en zwemmen is niet alleen de belevingswaarde, maar zijn vooral ook de gebruiksmogelijkheden van de oevers en het water van belang. Een goede zwemwaterkwaliteit, een niet te steil talud, een geringe waterdiepte tot een redelijke afstand vanaf de oever en de afwezigheid van begroeiing in het water nabij de oever zijn belangrijke eisen.

Door het vaak intensieve gebruik zijn de wensen van zonners en zwemmers ten aanzien van de voorzieningen op de oever hoger dan voor wandelaars en fietsers. Picknickplaatsen, toiletten en commerciële voorzieningen zoals een kiosk zijn, zeker bij grotere, intensief gebruikte gebieden gewenst. Deze locaties moeten te voet, per fiets, met de auto en bij voorkeur per openbaar vervoer goed bereikbaar zijn. Hierbij horen ook goede parkeervoorzieningen. Bij kleine(re) locaties kan worden volstaan met een lager voorzieningenniveau.

Beroepsvaart en, in mindere mate, recreatievaart, maken sommige gebieden gevaarlijk voor zwemmers. Ook stroming kan belemmerend werken. Voor dit soort gevaarlijke gebieden bestaat meestal een zwemverbod. Om deze reden zijn vooral ook speciaal voor recreatie aangelegde en/of ingerichte plassen van belang voor het zonnen en zwemmen.

[1] Aan de aanbodskant heeft dit begrip betrekking op de maximale opvangcapaciteit, aan de vraagkant op de deelname op de normdag.

Uit het onderzoek 'Explicitering 300.000 ha, fasen 1 en 2' blijkt dat de mogelijkheden voor zonnen en zwemmen niet voldoen aan de vraag; zowel in de nulsituatie (1995) als in 2030. De tekorten zijn wel lager dan bij het wandelen en het fietsen. Nu zijn het niet de grote steden in de Randstad maar enkele middelgrote steden in het zuiden en oosten van het land die de grootste tekorten kennen. De gemeente Tilburg kent in 2030 het grootste tekort (8.056) gevolgd door Venlo (6.555).

2.6 Varen

Grote waterrecreatie

Voor toervaarders (zeilers en motorbootvaarders) is het belangrijk dat er voldoende en aantrekkelijke aanleggelegenheden zijn. De bereikbaarheid stelt eisen aan de diepte van het water. Zowel plekken in havens zijn van belang (hier wordt in deze studie niet op ingegaan) als locaties buiten havens, de zogenaamde tijdelijke aanlegplaatsen. De volgende type aanlegplaatsen kunnen worden onderscheiden:

- *Natuurgerichte aanlegplaatsen.* De waterrecreant wil in een 'natuurlijk decor' aanleggen. Hierbij zijn natuur- en rustbeleving belangrijk. Deze aanlegplaatsen kunnen eenvoudig worden ingericht dat wil zeggen zonder of met zeer beperkte voorzieningen. De mogelijkheid om aan land te gaan is niet noodzakelijk. Een voorbeeld is een niet-oevergebonden aanlegplaats zonder mogelijkheid om aan land te gaan in de Biesbosch. Niet-oevergebonden wil zeggen dat de aanlegplaats in het water is gelegen en aan de kant.;
- *Recreatieve aanlegplaatsen*. Dergelijke aanlegplaatsen gebruikt de waterrecreant om recreatie-activiteiten te ondernemen of te fourageren. Hierbij kan het zowel gaan om landrecreatie (zonnen en/of zwemmen) als waterrecreatie (varen met bijboot, surfplank). De aanlegplaats moet op een aantrekkelijk locatie liggen, voorzieningen moeten aanwezig zijn en er moet een mogelijkheid zijn om aan land te gaan. Een voorbeeld is een aanlegplaats in het landelijk gebied met mogelijkheden voor stationaire recreatie en mogelijkheden om te wandelen en te fietsen;
- *Stedelijke aanlegplaatsen.* Het doel van deze aanlegplaatsen is om waterrecreant de mogelijkheid te bieden om aan land te gaan om bijvoorbeeld toeristische activiteiten (bezoek aan stad of attractie) te ondernemen. De aanlegplaats moet dichtbij het bezoekdoel liggen en goede mogelijkheden bieden om aan land te gaan;
- *Vlucht- en wachtplaatsen.* Deze aanlegplaatsen dienen geen recreatief doel, maar zijn vanuit oogpunt van veiligheid (wachten voor brug of sluis, slecht weer) noodzakelijk.

Voor de grote waterrecreatie bestaat het zogenaamde Basisrecreatietoervaartnet (BRTN). De laatste jaren is flinke vooruitgang geboekt bij het wegwerken van knelpunten in dit netwerk. Er ontbreken nog wel belangrijke schakels, zoals bijvoorbeeld de verbinding tussen Arnhem en Nijmegen. Daarnaast vormt de voortdurende groei van wegverkeer, beroeps- en toervaart een bedreiging voor het toekomstig gebruik van het toervaartnet. Op sommige kruispunten kan het zodanig druk zijn dat de veiligheid en doorstroming in gevaar komen.

Kleine waterrecreatie

Onder kleine waterrecreatie vallen recreatievormen als kanoën, roeien en schaatsen. Kanoërs begeven zich bij voorkeur over kronkelige, smalle vaarwegen met lage, glooiende en natuurlijk begroeide oevers in een afwisselend landschap. Ook rust vindt deze groep belangrijk. Voor roeiers en schaatsers is de situatie enigszins vergelijkbaar: rustige wateren in een natuurlijke omgeving hebben de voorkeur. Voor roeiers geldt daarbij dat de wateren niet te smal moeten zijn, voor schaatsers is een

wat smaller water geen probleem. Voor al deze vormen van waterrecreatie is het belangrijk dat er mogelijkheden zijn om in en uit het water te gaan. Een niet te steil talud en niet te veel begroeiing zijn hiervoor vaak voldoende. Soms is een eenvoudig steigertje gewenst. De mogelijkheid om aan land te gaan ontbreekt echter op veel plaatsen.

In de Beleidsvisie Kleine Waterrecreatie Nederland 2001-2020 die onder auspiciën van het Watersportberaad is opgesteld, wordt gepleit voor een samenhangend netwerk van waterwegen voor de kleine waterrecreatie. Zo'n netwerk is er tot op heden niet. Andere knelpunten die in de beleidsvisie genoemd zijn, zijn de te beperkte aanwezigheid en de te matige kwaliteit van voorzieningen en de slechte bereikbaarheid en toegankelijkheid van oevers. (Buro Stroband, 2001)

Betrouwbare gegevens over de toegankelijkheid van oevers voor de kleine waterrecreatie zijn er niet. Het Watersportberaad is wel voornemens om op regionale schaal tot inventarisaties te komen (informatiebulletin WSB, juli 2002).

2.7 Sportvissen

Voor sportvissers die vanaf de kant vissen, is het belangrijk dat zij tot aan het water kunnen komen. Dit moet zowel fysiek als juridisch (looprechten) mogelijk zijn. Aangezien veel sportvissers gebruik maken van de auto moet het viswater over de weg bereikbaar zijn en moet de auto dichtbij het water geparkeerd kunnen worden. Dit hoeft niet door middel van dure ingrepen; een brede, harde berm is al voldoende. Via voetpaden of schouwpaden kan het water vervolgens worden bereikt. Bij paden langs het water moet rekening worden gehouden met het uitsteken en inhalen van hengels. Vissteigers kunnen een welkome voorziening zijn.

Sportvissen vindt niet alleen plaats langs de oevers, maar ook vanaf het water. Dit vraagt om voorzieningen zoals een trailerhelling en een kraan om boten te water te laten.

In de praktijk blijkt dat er voor vissers een aantal knelpunten zijn. Oevers zijn vaak niet bereikbaar en niet toegankelijk en het ontbreekt vaak aan voorzieningen. (Buro Stroband, 2001). Data over tekorten per regio zijn er niet. In de eerdergenoemde inventarisatieronde die het Watersportberaad wil uitvoeren, zal ook voor de sportvisserij aandacht zijn.

Een specifieke groep vormen de gehandicapte sportvissers. Zij hebben bijvoorbeeld behoefte aan steigers, die met een rolstoel toegankelijk zijn en die hen uitzicht bieden over het water.

3 RANDVOORWAARDEN VAN EIGENAREN

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de randvoorwaarden die eigenaren stellen ten aanzien van (het gebruik van) oevers en de problemen die daaruit voortvloeien. Paragraaf 3.2 behandelt het algemene beeld. Vanaf paragraaf 3.3 wordt per type eigenaar (bijvoorbeeld agrariërs) ingegaan op de bereidheid tot openstelling.

3.2 Algemeen

Alvorens stil te staan bij de randvoorwaarden die specifieke groepen stellen, worden enkele belangrijke aspecten van toegankelijkheid behandeld, zoals:

- Aansprakelijkheid
- Versnippering
- Recht van overpad
- Financiële vergoedingen bij openstelling

Wanneer een eigenaar zijn terrein voor recreanten openstelt, loopt hij het risico dat aan zijn terreinen schade wordt toegebracht. Voor de eigenaar is het moeilijk deze schade te verhalen, omdat de veroorzaker zich veelal niet meldt. Bovendien ontbreekt voor dergelijke situaties een goede schadeloosstelling van particulieren en/of organisaties. Dit wordt door hen als een probleem ervaren.

Het eigendom van het buitengebied in Nederland is sterk versnipperd. Dit is een groot probleem wanneer men meer terreinen voor recreanten wil openstellen. Er dient dan immers met een groot aantal eigenaren overeenstemming bereikt te worden. Zeker voor lijnvormige voorzieningen, zoals fiets- en wandelpaden, is dit een probleem. Eén eigenaar kan een verbinding frustreren. Dit is overigens niet een probleem dat specifiek geldt voor oevers. Om het probleem van de versnippering zoveel mogelijk te ontlopen, is het verstandig om zo min mogelijk eigendomsgrenzen te doorsnijden, ofwel om zoveel mogelijk de perceelsgrenzen te volgen. Vaak betekent dit ook dat waterlopen, zoals sloten, gevolgd worden.

De versnippering zou een minder groot probleem zijn, als er in Nederland altijd recht van overpad zou gelden. Dit is echter niet het geval. De overheid kan openstelling niet juridisch afdwingen. In sommige andere landen, zoals de Scandinavische landen, heeft de overheid hiertoe meer mogelijkheden. Zo regelt de Natuurbeschermingswet in Denemarken en de ‘right of way’in Engeland dat recreanten overdag het recht hebben om te wandelen in parken en privé-bossen. Ook hebben recreanten het recht om op agrarisch land te wandelen en te fietsen. Dergelijke rechten zijn in Nederland momenteel niet af te dwingen. Een wetswijziging die dit wel mogelijk maakt, lijkt op korte termijn niet haalbaar.

Als harde, juridische, dwang niet mogelijk is, kan wellicht de vrijwillige medewerking van eigenaren worden vergroot. Een financiële bijdrage kan een middel zijn, bijvoorbeeld:

- voor eigenaren die hun terreinen openstellen en/of
- die na openstelling schade ondervinden en/of
- die voorzieningen aanbrengen.

Het Ministerie van LNV kent op dit moment de Regeling openstelling landelijke wandelpaden (vaak met 'Mac Sharry-regeling' aangeduid) die tot doel heeft openstelling te realiseren. Deze heeft echter slechts een beperkte werking. Er wordt alleen vergoeding gegeven voor de aanleg van wandelpaden die behoren tot het LAW-netwerk. Bovendien vinden veel eigenaren de vergoeding te laag, dus economisch oninteressant. LNV onderzoekt op dit moment mogelijkheden voor subsidiëring van openstelling van agrarische gronden ten behoeve van regionale routes.

Naast de Regeling openstelling landelijke wandelpaden kent LNV de subsidieregeling Natuurbeheer. Subsidie-aanvragers krijgen een bepaald bedrag per hectare per jaar, waarbij hen de verplichting is opgelegd dat zij hun terrein 358 dagen openstellen. De bijdrage van deze regeling blijkt in de praktijk te laag om stimulerend te werken.

Zowel voor het vergroten van de openstelling als voor de realisatie van voorzieningen is het landinrichtingsinstrumentarium van belang. In landinrichtingsgebieden komt vaak ruimte vrij voor de realisatie van extra fiets- en wandelpaden of andere recreatieve voorzieningen. Bovendien zijn binnen landinrichtingsprojecten financiële middelen beschikbaar waarmee recreatieve voorzieningen kunnen worden gerealiseerd.

Op rijksniveau is het concept van de zogenaamde 'groene diensten', dat in SGR2 aandacht krijgt, van belang. Groene diensten zijn diensten die door (agrarische) ondernemers in het buitengebied worden geleverd. Het beter toegankelijk maken van oevers zou zo'n dienst kunnen zijn (Ministerie van LNV, 2002).

Behalve het rijk kennen ook enkele provincies subsidiemogelijkheden voor de aanleg van recreatievoorzieningen. Deze regelingen zijn niet specifiek gericht op het vergroten van de toegankelijkheid, maar bieden hiertoe soms wel mogelijkheden.

3.3 Agrariërs

Vooral slootkanten, maar bijvoorbeeld ook delen van de uiterwaarden van de grote rivieren en sommige oevers van beken, zijn vaak in eigendom van of beheer bij agrariërs. De wens de toegankelijkheid van deze oevers te vergoten stuit vaak op bezwaren. Bezwaren die niet specifiek zijn voor oevers, maar in zijn algemeenheid gelden voor openstelling van agrarische grond voor recreatief medegebruik, zoals:

- Verlies van privacy;
- Verlies van grond;
- Angst voor binnenhalen van veeziekten;
- Angst voor loslopende honden die vee doden, verwonden of verstoren;
- Angst voor schade aan gewassen, gebouwen en werktuigen;
- Aansprakelijkheid voor eventuele ongelukken op het terrein.

Afgezien van het eerste argument, gaat het steeds om argumenten van financiële aard. Niet onlogisch, een boer is immers een ondernemer. De beste manier om de toegankelijkheid van agrarische grond te vergroten, is dan ook om zodanige financiële voorwaarden te creëren (zoals een vergoeding voor openstelling en schadeloosstelling in geval van vernielingen), dat het voor de agrarische ondernemer interessant wordt om gronden open te stellen. Nu is dit veelal niet het geval. Ook voor (eenvoudige) inrichtingsmaatregelen kan een vergoedingensysteem een goed instrument zijn.

Een landelijk stelsel van vergoedingen bestaat niet. Regionaal zijn er soms wel regelingen. Zo is recreatieschap Stichtse Rijnlanden recentelijk een

vergoedingsregeling overeengekomen met de Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (GLTO).

Agrariërs zijn niet altijd eigenaar van de grond die zij bewerken of beweiden, maar soms ook pachter. Bij bestaande pachtcontracten speelt voor de recreatieve toegankelijkheid van de terreinen hetzelfde probleem als bij grond die in eigendom is van de agrariër. Wel kunnen in nieuwe pachtcontracten voorwaarden voor openstelling worden opgenomen. Bijvoorbeeld in de uiterwaarden, waar Staatsbosbeheer (SBB) soms terreinen aan agrariërs verpacht, is dit een denkbare situatie.

3.4 Terreinbeherende organisaties

Terreinbeherende organisaties streven ernaar om een fors deel van hun terreinen voor publiek open te stellen. SBB heeft als taakstelling – deze is in een contract met de rijksoverheid vastgelegd – dat 90 procent van zijn terreinen opengesteld is voor recreanten. Cijfers over de specifieke openstelling van oevers ontbreken[2], maar de indruk bestaat dat de mate van openstelling van oevers lager is dan deze 90 procent. De belangrijkste reden hiervoor is dat nabij het water de natuurwaarden vaak hoger zijn dan gemiddeld. Natuur krijgt hierdoor op oevers relatief vaak voorrang boven recreatie.

In hoeverre recreatie een plaats krijgt binnen terreinen van beheersorganisaties, is mede afhankelijk van de lokale en regionale beheerders. Er bestaat soms een discrepantie tussen de formele beleidslijnen van organisaties als SBB, Vereniging Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen en de wijze waarop hiermee lokaal wordt omgegaan.

In 2002/2003 is een uitgebreide rapportage op openstelling van bossen en natuurgebieden voorzien.

3.5 Waterschappen

Het reguleren van het water, met het oog op de veiligheid en de agrarische belangen, is van oudsher de kerntaak van de waterschappen. De laatste jaren zijn de schappen daarnaast meer aandacht gaan besteden aan andere functies, zoals recreatie en natuur. ‘Integraal waterbeheer’ is de term die hierbij past. Binnen de recreatiesector bestaat ontevredenheid over recreatie binnen het integraal waterbeheer. Waar steeds meer waterschappen wel meer aandacht zijn gaan besteden aan natuur, is dit voor recreatie nog nauwelijks het geval, zo is een veel gehoorde klacht.

In het begin van de jaren ’90 kreeg het recreatiebeleid bij de waterschappen een impuls, mede door middel van de ‘Tijdelijke subsidieregeling waterschappen en recreatief medegebruik’. Na het wegvallen van de subsidieregeling is de aandacht voor recreatie, het openstellen van terreinen en het realiseren van recreatievoorzieningen bij veel waterschappen verminderd, zo is de indruk. Het investeren in recreatie is voor de meeste waterschappen geen vanzelfsprekendheid, zoals dat voor veiligheid en vaak ook natuur wel het geval is. Openstelling en realisatie van voorzieningen wordt hiermee in sterke mate afhankelijk gemaakt van financiële bijdragen (subsidies) van anderen. Het beleid voor de verschillende waterschappen ten aanzien van recreatie is heel divers. Enkele schappen voeren wel een actief recreatiebeleid.

[2] In het kader van SGR 2, deel d is in 2002 een meting voorzien van de openstelling van natuurterreinen, in navolging van een meting in 1995.

Waterschappen zijn vaak eigenaar van schouwpaden langs beken en vaarten en dijken langs grotere rivieren. In het laatste geval is het vaak een probleem dat de waterkeringen en het water meestal eigendom zijn van het waterschap, terwijl het tussenliggende land in eigendom is bij derden. Deze eigenaren, vaak agrariërs, zijn soms niet bereid mee te werken. Openstelling van de dijken heeft in deze gevallen nog altijd maar een beperkte toegevoegde waarde voor de recreant.

Er bestaat de vrees dat sommige waterschappen in de toekomst het eigendom van sloten en vaarten overdragen aan agrariërs om kosten te besparen. Dan is het risico groot dat wateren en oevers die nu zijn opengesteld, aan de recreatie worden onttrokken.

Indien waterschapsterreinen momenteel openbaar toegankelijk zijn, is het in eerste instantie aan de waterschappen zelf om zorg te dragen voor het behoud van die toegankelijkheid. De provincies moeten hierop toezien. In de overeenkomsten tussen provincies en waterschappen kan worden vastgelegd dat wateren en oevers niet worden geprivatiseerd of dat bij privatisering privaatrechtelijk wordt vastgelegd dat de oevers openbaar toegankelijk blijven. Zo kan een provincie in haar provinciaal reglement opnemen dat waterschappen er op moeten toezien dat vaarwegen publiek eigendom blijven of dat, indien geprivatiseerd, deze vaarwegen publiekelijk toegankelijk blijven. Een waterschap werkt dit verder uit in een keur. In de praktijk willen provincies waterschappen echter niet te veel dwang opleggen. Meer mogelijkheden om het afsluiten van toegankelijke vaarwegen tegen te gaan biedt het bestemmingsplan. Zo biedt een bestemmingsplan mogelijkheden om aan een vaarweg een recreatieve functie toe te kennen, zodat deze niet kan worden onttrokken aan het vaarwegennet.

3.6 Recreatiebedrijven

Op sommige plaatsen, bijvoorbeeld in het Hollandse plassengebied, liggen verblijfsrecreatieterreinen direct aan het water. Dit is aantrekkelijk voor de verblijfsrecreanten, maar andere recreanten kunnen hierdoor niet bij het water komen. Dit probleem lijkt zich vooral voor te doen in oudere recreatiegebieden.

Veel strandbaden zijn in bezit en/of beheer van recreatieschappen. Deze concentratiepunten zijn puur voor de dagrecreatie ingericht. Een probleem is dat op diverse plaatsen in het land dit soort voorzieningen verouderd is en dat er niet altijd geld beschikbaar is voor de gewenste herinrichting.

4 DE ROL VAN DE RIJKSOVERHEID

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de invloed van de rijksoverheid op de mogelijkheden om de toegankelijkheid van oevers te verbeteren aan de hand van drie thema's: water, natuur en recreatie. Per thema wordt relevante wet- en regelgeving en worden relevante beleidslijnen besproken.

4.2 Water

Het coördinerende ministerie voor water(beheer) is Verkeer en Waterstaat. Vroeger waren de primaire taken van het ministerie: bieden van veiligheid, het afvoeren van water en scheepvaart. Zoals al in paragraaf 3.5 'waterschappen' is opgemerkt, bevindt het waterbeleid zich momenteel in een omslagfase naar 'integraal waterbeheer.' Dit type beheer betekent dat ook andere functies, zoals natuur en recreatie, integraal worden afgewogen en waar mogelijk worden ingepast. Het coördinerende ministerie op het gebied van recreatie, en daarmee ook waterrecreatie, is het Ministerie van LNV. In het rapport 'Recreatie tussen wal en schip? (2002) beraadt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich op zijn rol in het waterrecreatiebeleid.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste wettelijke eisen ten aanzien van water: EU kaderrichtlijn water en Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren èn op twee belangrijke beleidslijnen, die van invloed zijn op de toegankelijkheid van oevers: Ruimte voor Rivieren en het Beheersplan voor de Rijkswateren.

EU kaderrichtlijn water
Het Nederlandse waterbeleid wordt mede bepaald door de Europese Unie. Belangrijk hierbij is de kaderrichtlijn water. Eén van de hoofdpunten uit de EU kaderrichtlijn water is duurzaamheid van het watersysteem. Dit betekent dat de ecologische kwaliteit van wateren goed moet zijn. Nergens mogen activiteiten plaatsvinden die de ecologische kwaliteit aantasten. Deze richtlijn geldt voor alle wateren in Nederland.

Voor ieder type water zijn type-specifieke kenmerken (o.a. toegestane concentraties van stoffen) vastgesteld. Op basis van deze factoren is een indeling gemaakt in 'ecologische toestandsklassen': matig, goed en zeer goed. Vrijwel alle wateren moeten uiterlijk 15 jaar na het ingaan van deze richtlijn behoren tot de goede ecologische toestandsklasse. Hiertoe moet iedere lidstaat een maatregelenprogramma opstellen, waarin bijvoorbeeld is opgenomen hoe zij de (gevolgen van) lozingen wil verminderen.

Gezien de aard en het gebruik van de recreatieve activiteiten die in deze studie centraal staan, kan worden aangenomen dat deze recreatievormen slechts in beperkte mate en lokaal leiden tot aantasting van de ecologische kwaliteit. De richtlijn heeft dus geen gevolgen voor de mogelijkheden om meer oevers toegankelijk te maken.

Onder de EU kaderrichtlijn water valt ook de kaderrichtlijn met betrekking tot zwemwaterkwaliteit. In deze richtlijn staan kwaliteitsnormen – in hoofdzaak gerelateerd aan faecale verontreiniging – waaraan het water moet voldoen om er in te mogen zwemmen. Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen controleren regelmatig of wateren voldoen aan deze normen en geeft aan als er niet gezwommen mag worden. De zwemwaterrichtlijn wordt momenteel herzien. De Stichting Recreatie is, in opdracht van het Ministerie van LNV, gestart met een onderzoek naar

de gevolgen van de herziening op het beleid van LNV. De zwemwaterrichtlijn is momenteel slechts van toepassing voor het zwemmen. De ANWB is verklaard voorstander van uitbreiding van de richtlijn naar andere recreatievormen zoals surfen en duiken. Hierdoor zou de richtlijn op aanzienlijk meer wateren van toepassing worden.

Uit de jaarlijkse rapportage van de Europese Commissie blijkt dat de zwemwaterkwaliteit voor meer dan 90 procent van de rivieren, plassen en strandbaden in Nederland goed is. In 2001 was wel sprake van een lichte afname van de zwemwaterkwaliteit (van 96 procent voldoende in 2000 naar 92 procent in 2001), waarschijnlijk ten gevolge van het ongunstige weer. [3]

Wet op de Verontreiniging van Oppervlaktewater (WVO)

Het doel van de WVO is: “het bestrijden en voorkómen van verontreiniging van oppervlaktewateren met het oog op de verschillende functies van deze wateren. Anders gezegd, de waterkwaliteit is het eerste aandachtsgebied.” (Jan Schreur et al., 1994). In deze wet zijn grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd.

Evenals bij de EU kaderrichtlijn water zijn de recreatieve activiteiten die in deze studie centraal staan zodanig dat dit niet in strijd is met de WVO. De WVO heeft veeleer een positieve werking; een goede waterkwaliteit vergroot de belevingswaarde van de recreant.

Beleidslijn Ruimte voor Rivieren

Het doel van de beleidslijn voor Ruimte voor Rivieren (RvR) is het waarborgen en mogelijk vergroten van de afvoercapaciteit van de grote rivieren. Er mogen geen ontwikkelingen plaatsvinden die leiden tot een waterstandsverhoging, belemmering van vergroting van de afvoercapaciteit of potentiële schade bij hoogwater. Voor recreatie betekent dit zowel kansen als belemmeringen. Kansen voor water- en oeverrecreatie kunnen ontstaan wanneer bij invulling van retentiegebieden rekening wordt gehouden met een recreatieve functie. Belemmeringen daarentegen zijn de uiterst beperkte mogelijkheden om nieuwe voorzieningen te realiseren.

is een bedreiging dat de mogelijkheden van realisatie van nieuwe voorzieningen uiterst beperkt zijn.

De beleidslijn is nadelig voor een deel van de recreatiesector, met name de commerciële kant. Zo behoort het uitbreiden van een camping in RvR-gebieden niet tot de mogelijkheden. Voor de toegankelijkheid van oevers levert RvR eerder voordelen. Recreatie kan meeliften met de ontwikkeling van nieuwe natuur langs de rivieren. Bij de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden is het belangrijk rekening te houden met de verschillende motieven van recreanten. De ene recreant is op zoek naar zeldzame flora en fauna (natuurvorsen), terwijl de ander wil genieten van het landschap. Recreatieve belangenbehartigers geven aan dat op dit moment nieuwe natuurgebieden veelal op een zodanige manier ingericht worden, dat met name natuurvorsers aan hun trekken komen.

Beheersplan voor Rijkswateren II

De rijkswateren in Nederland zijn in eigendom bij en/of beheer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De rijkswateren zijn in twee groepen in te delen; één groep waaraan wel een recreatiefunctie is toegekend en een groep waaraan deze functie niet is toegekend. In bijlage 2 wordt aangegeven welke rijkswateren een functie hebben voor de waterrecreatie, de toervaart of het zwemmen.

In het algemeen kan worden gesteld dat de toervaart goed te combineren is met de beroepsvaart indien de intensiteit van de beroepsvaart beperkt is. De veiligheid op de

[3] Bron: http://europa.eu.int/water/water-bathing/report.html

vaarwegen, bruggen en sluizen is een voortdurend punt van aandacht. Voor de kleine waterrecreatie zijn de mogelijkheden, als gevolg van golfslag en zuigkracht, doorgaans negatief. Wandelen en fietsen bieden weer wel mogelijkheden (Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, z.j.).

4.3 Natuur

Voor het doel van dit onderzoek: zicht krijgen op de mogelijkheden om de toegankelijkheid van oevers te vergroten, zijn binnen het rijksnatuurbeleid drie aspecten belangrijk:

- EU Vogel- en habitatrichtlijn;
- Natuurvriendelijke oevers;
- Groen in en om de stad (GIOS)

Daarnaast is het van belang op te merken dat binnen het natuurbeleid van de rijksoverheid de laatste jaren steeds meer aandacht is ontstaan voor de mens. De natuur moet goed beschermd worden, en daarin heeft iedere Nederlander een rol, maar omgekeerd moet de natuur ook aansluiten bij de wensen van mensen, zo staat te lezen in de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2000). De natuur moet goed bereikbaar, toegankelijk en bruikbaar zijn, zo staat er ook in de nota. Het streven van de rijksoverheid is dat 90 procent van de natuur is opengesteld.

4.3.1 EU Vogel- en habitatrichtlijn

Het doel van de EU Vogel- en habitatrichtlijn is het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats op het Europese grondgebied.

De twee richtlijnen hebben tot gevolg dat door de initiatiefnemer moet worden aangetoond dat de voorgestane ontwikkeling de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten (Europese Unie, 1992). Een vertegenwoordiger van het Koninklijk Nederlandse Watersport Verbond (KNWV) heeft aangegeven dat zo'n 80 procent van de oevers binnen vogel- en/of habitatrichtlijngebieden valt. Deze richtlijnen belemmeren het verbeteren van de toegankelijkheid van oevers. Diverse organisaties, zoals het KNWV en Staatsbosbeheer, melden dat zij hiervan praktijkvoorbeelden kennen.

Dat de Vogel- en habitat-richtlijn het verbeteren van de toegankelijkheid van oevers in de praktijk beperkt, is zeker. Onduidelijk is echter of deze beperkingen altijd terecht zijn. Een probleem van de richtlijn is namelijk dat verschillende instanties er een verschillende invulling aan geven. Een activiteit mag geen 'significante gevolgen' hebben voor het desbetreffende gebieden, maar wat zijn significante gevolgen? Bovendien ligt de bewijslast bij de organisatie die het project wil uitvoeren. Deze moet aantonen dat de ontwikkeling geen ongewenste gevolgen heeft. Hiervoor is soms een tijdrovend en duur traject nodig. De kosten van zo'n onderzoek staan bijvoorbeeld niet in verhouding tot de realisatiekosten van een eenvoudige steiger.

Recreatieve belangenorganisaties pleiten ervoor dat LNV de begrenzing van de vogel- en habitatgebieden kritisch onder de loep neemt. Zij zijn van mening dat de begrenzing op sommige plaatsen kan worden aangepast zonder dat dit grote gevolgen voor de fauna heeft.

Recent is het LNV-loket geopend. Deze is in ontwikkeling. Zo kunnen in de toekomst recreatieondernemers gegevens krijgen over:

- Waar soorten, die genoemd zijn in de Vogel- en habitatrichtlijn, voorkomen;
- Welke eisen deze soorten stellen aan hun omgeving;
- Gevolgen van ander gebruik (bijvoorbeeld recreatie) voor de desbetreffende soorten.

Dit kennisloket kan het beantwoorden van de vraag of een bepaalde ingreep significante gevolgen heeft, vereenvoudigen.

4.3.2 Natuurvriendelijke oevers

Natuurvriendelijke oevers zijn oevers waar bij aanleg, inrichting en onderhoud naast waterkering, ook sterk rekening wordt gehouden met natuur en landschap. Dit betekent bijvoorbeeld dat de voorkeur wordt gegeven aan een oever met een flauw in plaats van een steil talud. De rijksoverheid streeft ernaar om meer oevers natuurvriendelijk te maken.

Het natuurvriendelijk inrichten van oevers is vanuit recreatief oogpunt in potentie positief. Een weelderig begroeide slootkant is immers aantrekkelijker dan een rechte, kale slootkant. Echter, in de praktijk blijkt het natuurvriendelijk inrichten vaak ook nadelige gevolgen te hebben voor de recreatie. Recreatie-organisaties melden dat de toegankelijkheid vaak vermindert wanneer oevers natuurvriendelijker worden ingericht. Zo kunnen kano's niet meer aan wal komen en vissers niet meer bij het water door de grote, aaneengesloten rietkragen. Diezelfde rietkragen ontnemen wandelaars en fietsers het zicht op het water.

Het beschreven probleem lijkt met name te wijten aan een gebrek aan aandacht voor de recreatiewensen. Door af en toe de oever wel steil te laten, de begroeiing iets meer in toom te houden, of door andere, vaak eenvoudige oplossingen kunnen natuur èn recreatie versterkt worden.

4.3.3 Groen in en om de stad (GIOS)

'Groen in en om de stad' (GIOS) is een beleidskader van het rijk met als doel om meer groen te realiseren en daarmee de leefbaarheid van de stedelijke omgeving te vergroten. De beleidslijn geldt zowel voor bestaande als voor nieuwe stedelijke gebieden. Aan het beleid is een subsidieprogramma gekoppeld.

Het GIOS-programma stimuleert de aanleg van (recreatieve) groenstructuren in en om de stad. Het gaat hierbij zowel om parken en andere groengebieden (vlakgroen) als om groene verbindingen. Organisaties die zich richten op routegebonden recreatie, wijzen erop dat GIOS goed werkt voor de totstandkoming van het vlakgroen maar dat de realisatie van groene verbindingen vanuit de stedelijke omgeving naar het buitengebied nog onvoldoende van de grond komt. Wat die verbindingen betreft, biedt de combinatie van groene en blauwe netwerken (groen-blauwe dooradering) goede aanknopingspunten om, in het kader van GIOS, meer oevers in stedelijke concentraties toegankelijk te maken.

4.4 Recreatie

Zowel in het tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR 2), deel 1, als in het Toeristisch-Recreatief ActieProgramma (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Economische Zaken, 2002) wordt aangegeven dat de belevings- en gebruikswaarde van de omgeving in en om de stad en van het landelijk gebied moet worden vergroot.

In het SGR 2, deel 1, staat over het verbeteren van de toegankelijkheid van oevers:

“Naast het oplossen van knelpunten bij waterwegen verdient het beter toegankelijk maken van oevers aandacht, omdat dit de mogelijkheden tot recreatie langs de waterkanten vergroot. Het betreft hier zowel routegebonden recreatie (zoals wandelen en fietsen) als stationaire recreatie (zoals zonnen, zwemmen en sportvisserij). Door (delen) van tenminste één van de oevers toegankelijk te maken, ontstaat de mogelijkheid de vaarverbindingen met tal van andere recreatieve verbindingen te verknopen. Op deze manier ontstaat een ruim scala aan recreatiemogelijkheden, met inbegrip van faciliteiten voor oeverrecreatie en openbare toegankelijkheid van cultuurhistorische elementen. Waterschappen gaan na in hoeverre verbetering van de openbare toegankelijkheid mogelijk is als integraal onderdeel van waterbeheer.” (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2002).

5 LOCATIES

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken lag de nadruk op de wensen en de rollen van diverse groepen: recreanten, eigenaren en overheden. Dit hoofdstuk geeft aan waar mogelijkheden liggen om meer oevers toegankelijk te maken.

Volstaan wordt met het aangeven van globale mogelijkheden per type water. Allereerst wordt ingegaan op de mogelijkheden in de gebieden waar de recreatieve tekorten het grootste zijn.

5.2 Gebieden met tekorten

Het wegwerken van recreatieve tekorten in de nabijheid van woonkernen is een belangrijke doelstelling van het LNV beleid. De grootste recreatieve tekorten zijn te vinden in de Randstad, zo blijkt uit een studie van Alterra (2001). De Randstad is ook een deel van Nederland waar veel water is te vinden. Door de lage ligging en het hoge grondwaterpeil is het veelal zo dat, als ergens woningbouw plaatsvindt, gelijktijdig een waterplas moet worden gerealiseerd. Dit biedt kansen om de oevers van dit nieuwe water recreatief te benutten.

In dit kader is ook het onlangs door de Vereniging Deltametropool gepresenteerde plan “Waterrijk” van belang. Het ‘waterrijk’ is een metropolitaan parksysteem, waarin het recreatief hoofdnet is gekoppeld aan groene en blauwe verbindingen (www.deltametropool.nl, juni 2002).

5.3 Type water

In dit rapport worden de volgende typen water onderscheiden:

- Grote wateren
- Meren- en plassengebied
- Rivierengebied
- Kanalen
- Beken
- Sloten en vaarten

Grote wateren
Onder grote wateren vallen het IJsselmeer en de Randmeren. Hier zijn goede mogelijkheden voor vele recreatievormen: de grote waterrecreatie, zonnen en zwemmen, sportvissen, wandelen en fietsen. Momenteel wordt onderzocht of de realisatie van een extra randmeer, rond Wieringen, wenselijk en haalbaar is. Realisatie zou een belangrijke uitbreiding betekenen van de water- en oeverrecreatiemogelijkheden.

Meren- en plassengebied
Onder het Meren- en plassengebied vallen de Hollands-Utrechtse meren en de meren in Friesland en Noordwest-Overijssel. Deze meren zijn voor vele recreatie-activiteiten (wandelen, fietsen, stationaire recreatie en waterrecreatie) van belang. Het Friese en Overijsselse merengebied is ook vanuit een toeristische optiek van veel belang. Het

Hollands-Utrechts Plassengebied is belangrijk voor de vele bewoners van de drukke Randstad.

Rivierengebied

Met het rivierengebied worden alle grote Nederlandse rivieren en hun oevers bedoeld, zoals de Rijn, Maas, Waal en IJssel. Het rivierengebied neemt een belangrijke plaats in binnen het Recreatietoervaartnet; maar met name de nevengeulen zijn ook interessant voor andere recreatievormen zoals kanoën, roeien, zonnen en zwemmen. Behoud van deze nevengeulen is daarom van belang. Ook door mensen gemaakte klei-, zand en grindgaten vormen, wanneer zij een open verbinding hebben met de rivier, goede aanlegplaatsen voor de recreatievaart. Vaak moet de verbinding na afronding van de winning door de concessiehouder worden afgesloten.

In het rivierengebied zijn de nodige ontwikkelingen gaande. Onder de noemer 'Ruimte voor Rivieren' zijn plannen ontwikkeld om het bergend vermogen van de rivieren te vergroten door delen van de rivieren terug te geven aan de natuur. Deze ontwikkelingen bieden in beginsel goede mogelijkheden voor aantrekkelijke en toegankelijke oevers. Er zijn in het land enkele voorbeelden waar deze combinatie van natuur en recreatie is geslaagd, zoals Millingerwaard, bij Nijmegen. Het is echter niet altijd vanzelfsprekend dat de recreatieve toegankelijkheid wordt vergroot bij ingrepen in het kader van 'Ruimte voor Rivieren'. Bovendien is het vanuit een recreatieve optiek wenselijk om niet te veel ruige 'nieuwe natuur' te realiseren op plaatsen waar nu een aantrekkelijk open cultuurlandschap is.

Behalve het water, de oevers en de uiterwaarden, zijn ook de dijken voor recreanten van veel belang. Deze dijken trekken veel wandelaars, fietsers, skeelers en toerrijders met auto en motor. Deze laatste twee groepen zijn overigens niet overal gewenst. Diverse gemeenten hebben de laatste jaren wegvakken op dijken afgesloten voor gemotoriseerd verkeer en op diverse andere plekken is deze discussie momenteel actueel.

Kanalen

Kanalen bieden goede kansen voor de (kleine) waterrecreatie. Dit geldt met name voor kanalen die niet meer door de beroepsvaart worden gebruikt. Op dit moment worden deze wateren niet altijd begaanbaar gehouden. De oevers van kanalen bieden in vrijwel alle gevallen wel mogelijkheden voor wandelen en fietsen. Een actuele discussie rond een kanaal dat zijn oorspronkelijke functie heeft verloren en een recreatieve functie kan krijgen, is die rond het Apeldoorns kanaal.

Beken

Beken bieden goede mogelijkheden voor de kleine waterrecreatie en routegebonden recreatievormen als wandelen en fietsen. In het kader van natuur- en landschapsontwikkeling worden op diverse plaatsen in het land beekdalen hersteld. Het is belangrijk dat recreatie in de planvorming wordt meegewogen. Een goed voorbeeld is het initiatief van het waterschap Regge en Dinkel om beken in hun oude glorie te herstellen. In dit plan is recreatie meegenomen. Zo is langs de Bornse beek een wandelpad aangelegd. Op sommige beken, zoals de Linge en de Dommel, is het kanovaren de laatste 10 jaar fors toegenomen en heeft volgens de capaciteitsgrens bereikt.

Sloten en vaarten

Het kleinste type water, de sloten en vaarten, biedt wellicht de beste mogelijkheden voor het verbeteren van de toegankelijkheid. Om routes vanuit de woonwijken via de stadsrand naar het landelijk gebied te realiseren en routes rond de stad te creëren, kunnen slootkanten worden gevolgd. De slootkanten zijn van belang voor wandelaars en fietsers en sportvissers. De iets bredere vaarten zijn ook voor kanoërs en schaatsers van belang. Met name sloten en vaarten die kavelgrenzen vormen zijn kansrijk.

Soms zijn particulieren, zoals agrariërs, eigenaar van sloten en vaarten, vaak ook zijn waterschappen eigenaar. Het is belangrijk dat de openbaar toegankelijke sloten en vaarten van waterschappen niet, bijvoorbeeld met het oog op bezuinigingen, worden geprivatiseerd. In het verleden zijn in het landelijk gebied openbare wegen en paden – veelal onverhard – geprivatiseerd en daarbij vooral in eigendom gekomen van agrariërs. Dit heeft ertoe geleid dat veel van deze wegen zijn afgesloten voor het publiek. Om de openbare recreatiemogelijkheden op en aan het water te behouden, is het belangrijk dat privatiseren van vaarwegen, zoals sloten en vaarten, niet plaatsvindt of dat contractueel wordt vastgelegd dat de nieuwe eigenaar ook na privatisering verplicht is de vaarwegen en waterkanten open te stellen voor recreanten. Indien toch besloten wordt tot privatisering kan worden gedacht aan natuurbeschermingsorganisaties en recreatieschappen als mogelijke eigenaren.

6 VOORBEELDEN

6.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn knelpunten gesignaleerd. Verbeteringen zijn wenselijk, maar er zijn ook al veel goede voorbeelden. Dit hoofdstuk beschrijft er drie. In de Dongezone zijn oevers dichtbij een stedelijke concentratie toegankelijk gemaakt. Het tweede voorbeeld is fictief. Het betreft de inrichting van een beek als verbindingszone voor natuur en recreatie. Deze oplossing is met name interessant voor toepassing in Vogel- en habitatrichtlijn-gebieden. Tot slot het voorbeeld van de Ruige Routes waaruit blijkt dat toegankelijke oevers ingrediënt kunnen zijn van een leuk avontuur en bovendien inkomsten kunnen opleveren.

6.2 Stedelijk gebied: Dongezone

In Tilburg wordt de VINEX-wijk Reeshof gebouwd. Door deze wijk loopt de Donge. De gemeente wil deze waterloop ontwikkelen tot een recreatieve groenzone. De Oude Ley/Donge is aangewezen als ecologische verbindingszone tussen twee natuurkerngebieden.

De gemeente heeft voor het opstellen van een inrichtingsplan contact gezocht met het waterschap Dongestroom. Deze had namelijk al een visie opgesteld voor het gehele stroomgebied van de Donge. De gemeente heeft een inrichtingsplan ontwikkeld dat in overeenstemming is met de Dongevisie. Het plan omvat een groenstrook van 150 meter breed, waarvan de aanleg van 75 meter breedte (25 meter meer dan gangbaar bij waterbeheersingswerken in stedelijke nieuwbouw) wordt gesubsidieerd. De overige 75 meter wordt beschouwd als stadspark.

Door de inrichtingsmaatregelen krijgt de waterloop het karakter van een natuurlijk beekdal in een stedelijke omgeving. In de Dongezone worden poelen, beplantingen, hooilandvegetaties en ruigtes ontwikkeld. Voor natuurliefhebbers wordt in de Dongezone een wandelpad aangelegd.

Bron: DLG, Groen in en om de stad Presentatieboek met 15 groene projecten in een rode omgeving.

6.3 Natuurlijk gebied: Beekdalgebied

Het fictieve beekdalgebied wordt gekenmerkt door een traag stromende beek. Het beekje meandert en op enkele plaatsen is de beek genormaliseerd. Het gebied bestaat grotendeels uit weiden. Op enkele plaatsen liggen kleine landschapselementen bestaande uit opgaande begroeiing. Verder zijn de in de nabije omgeving enkele grotere bospercelen aanwezig.

Vastgesteld is dat door de versnippering van het landschap de kritische diersoorten boomkikker en waterspitsmuis, die van oudsher in dit gebied voorkomen, sterk onder druk staan. De provincie wil maatregelen treffen ten gunste van deze diersoorten. Door de landschappelijke versnippering zijn de mogelijkheden voor recreatief wandelen sterk verminderd. Terwijl het gebied zowel voor de lokale bevolking als voor de verblijfsrecreanten een belangrijke rol vervult. De provincie heeft dan ook gekozen voor een verdere ontwikkeling van voorzieningen voor wandelaars. In het bijzonder wordt gestreefd naar een betere aansluiting van routes, ontsluiting van cultuurhistorische elementen en het behouden van het karakteristieke landschap.

Een gecombineerde ontwikkeling van natuur en recreatie in één zone ligt voor de hand. Dit betekent dat het gecombineerde netwerk enerzijds moet functioneren ten behoeve van de migratie van de boomkikker en de waterspitsmuis. Anderzijds moet het netwerk kunnen functioneren als verbindingsweg voor wandelaars.

Er zijn goede mogelijkheden om natuur en recreatie te combineren. Wel dienen de verbindingswegen dan aan enkele eisen te voldoen. Voor de migratie van boomkikker en waterspitsmuis is het noodzakelijk dat een geschikte geleidingszone wordt aangelegd. Deze kan ontstaan door het aanplanten van bomen en struiken. Voor de waterspitsmuis zijn de oevers belangrijk. Voor de boomkikker is vooral de aanwezigheid van vegetatie van belang. De breedte van groenstroken moet minimaal 5 meter zijn. Voor wandelaars is een onverhard pad van ten minste 0,6 meter breed nodig. Verder stelt de wandelaar een variatie op korte afstand op prijs. De aanwezigheid van cultuurhistorische elementen verhoogt de aantrekkelijkheid van de route.

Figuur 2 (pag 27) geeft een overzicht van de mogelijke inrichting langs de verbindingsweg. De rietvegetatie langs de oever is bijzonder geschikt als migratieweg voor de waterspitsmuis. Door de flauwe oevers en lage rietvegetaties ontstaat voor de wandelaar een aantrekkelijk landschap. De opgaande beplanting van struiken en bomen, naast het wandelpad, vormt een goede migratieweg voor de boomkikker.

Bron: WIRO, Verbindingszones voor recreatie en natuur Een ideeënboek voor combinatie en inrichting van ecologische- en recreatieve netwerken

Aangezien de verbindingsweg langer is dan de afstand (twee kilometer) die de boomkikker in één keer kan afleggen, is een rustpunt nodig. Ook voor wandelaars is de aanleg van een rustpunt noodzakelijk. Voor de boomkikker moet het rustpunt als tijdelijk leefgebied functioneren. Dit betekent dat zowel een zomer- als een winterbiotoop aanwezig moet zijn. De aanwezigheid van een poel is essentieel (voortplanting). Voor de wandelaar kan worden volstaan met een eenvoudig bankje en eventueel wat informatieborden met betrekking tot fauna en flora ter plaatse.

Figuur 3 geeft een overzicht van het rustpunt voor de boomkikker en wandelaar.

6.4 Toeristisch product: Ruige Routes

Bureau Ideëel Organiseren, de Stichting Natuurlijk Bijzonder en Staatsbosbeheer hebben het concept 'Ruige Routes' ontwikkeld: Ruige tochten door het Nederlandse Rivierengebied. De reisorganisatie SNP biedt een aantal meerdaagse tochten aan, die langs een Ruige Route lopen.

Ter illustratie twee citaten van de website van SNP:

'Varen door de kleinste kreekjes van de Biesbosch, het gevoel hebben dat je in een onherbergzaam oerwoud zit. Verhalen van de rattenvanger, de eendenkooiker en de griendwerkers zorgen ervoor dat het gebied werkelijk tot leven komt en u enigszins het mysterieuze van het gebied kunt doorgronden. Vanuit Werkendam dringt u langzaam door tot het hart van de Biesbosch. Per fiets door de polder, te voet over 'kruip- en sluipdoor' paadjes en met een kano doordringt u de kleinste kreekjes van één van de mooiste natuurgebieden die Nederland rijk is.

'Deze Ruige Route start in Nijmegen. De hele tocht is verbonden met de uiterwaarden van de Waal, een verrassend gebied waar nevengeulen, ooibossen en kuddes koeien en paarden zorgen voor nieuwe natuurgebieden. Het ene moment loopt u langs de rivier door ruige ongerepte natuur, vervolgens fietst u een stuk over de dijk en maakt oversteken met verschillende fiets- en voetveren. De witte zandstranden langs de Waal, het klotsende water tegen de kribben en de paardenpaadjes over de droge graslanden geven een struintocht door dit gebied een unieke dimensie. U slaapt op bijzondere plekken die u niet snel vergeet.

Bron: www.snp.nl

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en aanbevelingen voor de opdrachtgever van dit onderzoek, het Ministerie van LNV, en voor andere organisaties.

7.1 Conclusies en aanbevelingen

Mate van toegankelijkheid
Kwantitatieve gegevens over de mate waarin oevers momenteel toegankelijk zijn, zijn er niet. Wel kan de conclusie getrokken worden dat op grond van een verdere toename van de toegankelijkheid wenselijk en mogelijk is. Dit kan door het aanbrengen van (veelal eenvoudige) voorzieningen en vooral door een ruimere mate van openstelling (toestemming tot gebruik) van oevers.

Aanbeveling:
Het verbeteren van de toegankelijkheid van de oevers verdient aandacht van LNV en andere partijen. De meeste winst valt te behalen wanneer LNV en anderen bereiken dat toestemming wordt verkregen om particuliere terreinen open te stellen voor recreanten. Het inzetten van financiële instrumenten biedt hiervoor de beste mogelijkheden.

Versnippering
De Nederlandse oevers kennen vele eigenaren. Deze versnippering maakt het lastig om voorzieningen voor routegebonden recreatie, zoals fiets- en wandelpaden, te realiseren.

Er zijn twee ontwikkelingen gaande die van invloed kunnen zijn op de versnippering. Eén positieve en één negatieve. Het afnemende belang van de agrarische sector leidt er toe dat gronden uit productie worden genomen. Terreinbeherende organisaties als SBB en de Vereniging Natuurmonumenten zijn soms de nieuwe eigenaren van deze terreinen. De versnippering wordt hiermee minder en bovendien zijn deze nieuwe eigenaren veelal eerder bereid om de terreinen en de oevers open te stellen. De recreatieve mogelijkheden nemen hierdoor toe. Een dreigende negatieve ontwikkeling is het afstoten van eigendom, beheer en onderhoud van sloten en vaarten door waterschappen aan agrariërs. Dit gebeurt uit bezuinigingsoverwegingen. Als deze ontwikkeling zich daadwerkelijk gaat voordoen, leidt dit tot een toename van de versnippering. Het risico is dan groot dat wateren en oevers aan openbaar recreatief gebruik worden onttrokken.

Aanbeveling:
In eerste instantie is het aan de eigenaren, zoals waterschappen of gemeenten, om ervoor zorg te dragen dat onttrekking van oevers aan de openbaarheid niet plaatsvindt als gevolg van afstoting van oevers door waterschappen. De provincies hebben een rol om hierop toe te zien.

Particuliere eigenaren
Vanuit een bedrijfseconomische optiek is het voor particuliere eigenaren, met name agrariërs, momenteel vaak oninteressant om oevers (of andere delen van hun terrein) open te stellen voor recreanten. De vergoeding die zij ontvangen voor openstelling is hiervoor te laag.

Aanbeveling:
Het is belangrijk dat het voor particuliere eigenaren financieel aantrekkelijker wordt gemaakt om oevers voor recreanten open te stellen en om voorzieningen te realiseren.

LNV zou de bestaande openstellingregeling kunnen oprekken, bijvoorbeeld ten behoeve van openstelling van agrarische gronden voor regionale routes. Deze optie heeft LNV momenteel in studie. Ook provincies zouden meer initiatief kunnen tonen voor regionale routes.

Om openstelling van oevers op grotere schaal tot stand te laten komen, met name ook in het kader van 'recreatie dichtbij huis', is een verdere oprekking van de vergoedingsregeling voor openstelling gewenst, evenals een goede schaderegeling. Wil LNV er zeker van zijn dat een goede financiële regeling tot stand komt, dan zal zij hiervoor zelf zorg moeten dragen. Een andere optie, die minder zekerheid geeft, is om anderen te vragen om zo'n regeling te maken. Die 'anderen' zouden met name de provincies kunnen zijn. In 1995 riep de toenmalige Raad voor de Openluchtrecreatie de provincies op om een regeling in te stellen die ondermeer zou moeten omvatten:

- Een startsubsidie aan agrariërs bij openstelling van de oever;
- Een subsidiemogelijkheid voor kleinschalige investeringen in voorzieningen, waaronder aanlegplaatsen;
- Een garantstelling voor schade; en
- Afspraken over de herkenbaarheid van opengestelde oevers voor de recreant.

De provincies hebben geen gevolg gegeven aan deze oproep. Subsidiemogelijkheden voor kleinschalige recreatievoorzieningen kennen sommige provincies wel, regelingen die in de andere onderdelen voorzien niet. LNV kan er bij de provincies op aandringen om nu, bij voorkeur gezamenlijk, werk te maken van een dergelijke regeling. In de vanuit recreatief oogpunt ideale situatie is zo'n provinciale regeling aanvullend op een (sterk) verbeterde rijksregeling.

Subsidieregelingen en regelingen voor schadeloosstelling moeten simpel en doeltreffend zijn. Particulieren moeten een bijdrage zonder teveel papieren rompslomp aan kunnen vragen.

Van gemeenten mag een actievere rol worden verwacht om op lokaal niveau meer mogelijkheden voor oeverrecreatie te creëren,. In de eerste plaats kunnen zij zelf maatregelen nemen en/of financieren. Daarnaast kunnen zij bij andere betrokkenen, zoals waterschappen en provincies, op maatregelen aandringen.

Soort voorzieningen

Voorzieningen waarmee de toegankelijkheid van de oevers kan worden vergroot, zijn vaak heel eenvoudig van aard; een overstapje over een hek, een onverhard pad, een steigertje. Toch ontbreekt het op veel plaatsen aan dit soort voorzieningen. Dit is eerder het gevolg van een gebrek aan aandacht dan aan gebrek aan geld. Uit deze studie is niet één type voorziening naar voren gekomen waar het tekort het grootste aan is. Dit verschilt per gebied.

Aanbeveling:
LNV kan het belang van eenvoudige voorzieningen bij andere partijen onder de aandacht brengen. Het is vervolgens aan die anderen, zoals provincies, waterschappen, gemeenten, recreantenorganisaties en particuliere grondeigenaren om regionaal vast te stellen aan welk type voorziening met name behoefte bestaat en deze te realiseren.

Typen water

In beginsel bieden de oevers van alle typen water en alle typen oevers mogelijkheden om de toegankelijkheid te vergroten. Drie soorten water bieden extra goede kansen: nevengeulen bij de grote rivieren, uiterwaarden en sloten en vaarten.

- Nevengeulen bij de grote rivieren
  Nevengeulen zijn voor de recreatie belangrijk, met name voor de (kleine) waterrecreatie. Het is belangrijk dat bestaande nevengeulen worden behouden. De

ROR beval in 1995 aan om bovendien, waar mogelijk, nieuwe nevengeulen met een recreatieve en natuurlijke doelstelling te realiseren. In het kader van Ruimte voor Rivieren lijken hiervoor kansen te zijn.

- Uiterwaarden
  Uiterwaarden zijn recreatief uitermate aantrekkelijk. Nu er in het kader van Ruimte voor Rivieren planvorming plaatsvindt voor de uiterwaarden en nu het belang van de agrarische sector is verminderd, zijn er goede kansen om de toegankelijkheid van de uiterwaarden te vergroten. Een gevaar is dat het recreatieve belang ondersneeuwt bij het belang van de natuur. LNV kan er aan bijdragen dat recreatie een rol van betekenis speelt binnen dit proces.

- Sloten en vaarten
  Voor 'recreatie dichtbij huis', zoals routes vanuit de woonwijk het landelijk gebied in en routes in de stadsranden, bieden slootkanten en oevers van vaarten in beginsel goede mogelijkheden. Medewerking van agrariërs en waterschappen is nodig om deze mogelijkheden te kunnen benutten.

Aanbeveling:
Het verdient aanbeveling om beleidsmatig vooral aandacht te geven aan de drie genoemde typen water.

Locaties
Allesomvattende data over de toegankelijkheid van oevers voor de recreatie en over de hoeveelheid voorzieningen nabij oevers, zijn er niet. Het lijkt ook onmogelijk om tot zo'n volledig overzicht te komen: de diversiteit aan activiteiten is zeer divers. Het is al een forse klus om voor één activiteit op regionale schaal tot een goed overzicht te komen van voorzieningen en knelpuntlocaties.

Toch kan wel iets worden gezegd over tekorten voor verschillende locaties. Wat zonnen en zwemmen betreft zijn er met name in het zuidelijke en oostelijke deel van het land tekorten, met Tilburg en Venlo als koplopers in negatieve zin. Voor wandelen en fietsen zijn de grootste tekorten te vinden in de Randstad; Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voorop (Alterra, 2001). Voor water-gerelateerde activiteiten als kanoën, schaatsen of sportvissen, ontbreekt het aan betrouwbare gegevens. Het Watersportberaad is wel voornemens om op regionale schaal tot inventarisaties te komen.

Aanbeveling:
Op basis van de beschikbare data is het uitermate lastig om aanbevelingen te doen over de locaties die extra prioriteit verdienen in het beleid rond de toegankelijkheid van oevers. Met enige voorzichtigheid kan desalniettemin worden gesteld dat, op basis van de aanwezige en te verwachten tekorten, het raadzaam is om met name in de Randstad (de drie grootste steden voorop) extra in te zetten op een grotere toegankelijkheid van oevers, in fysieke en juridische zin, ten behoeve van wandelaars en fietsers. In zuid en oost Nederland (Tilburg en Venlo voorop) verdient de functie van oevers voor het zonnen en zwemmen extra aandacht. De kleine waterrecreatie verdient in geheel Nederland aandacht. Verder geldt dat in de Randstad relatief veel water aanwezig is en er dus relatief veel oevers zijn. Dit maakt de kansen om de recreatieve mogelijkheden te vergroten in potentie groter dan in andere, hogere en drogere, delen van het land. Een precieze keuze voor locaties waar de toegankelijkheid van oevers wordt verbeterd, zal echter niet op landelijke maar op regionale schaal moeten worden gemaakt. Met name provincies, gemeenten, waterschappen en recreatieschappen hebben hierbij een rol.

Vogel- en habitatrichtlijn
De Vogel- en habitatrichtlijn beperkt de recreatieve mogelijkheden op en aan het water. Een nieuwe activiteit mag geen 'significante gevolgen' hebben voor de

desbetreffende gebieden. Vanuit de recreatiesector wordt betoogd dat de regeling vaak streng wordt toegepast. Enerzijds logisch, omdat de overgangen van land naar water vaak ecologisch waardevol zijn. Anderzijds geldt dat deze overgangen ook vanuit recreatief oogpunt waardevol zijn.

Aanbeveling:
Het is belangrijk dat de afweging tussen recreatie en natuur in redelijkheid plaatsvindt. Vaak zijn er goede oplossingen mogelijk waarbij zowel het natuurbelang als het recreatiebelang aan bod komen. Een voorbeeld hiervan is om dijkvakken gedurende de wintermaanden af te sluiten voor recreanten. Vogels worden in deze maanden dan niet verstoord en recreanten kunnen in andere delen van het jaar van het rivierenlandschap blijven genieten. Dit soort oplossingen worden nog te weinig gezocht. LNV kan eraan bijdragen dat de regeling niet ongewenst streng wordt toegepast. Overigens is het belangrijk dat een polarisatie tussen de natuurbeschermingsorganisaties en recreantenorganisaties wordt voorkomen rond de toepassing van de Vogel- en habitatrichtlijn.

Een probleem bij de toepassing van de Vogel- en habitatrichtlijn is de beantwoording van de vraag: wat zijn precies 'significante gevolgen'? Daarover kan verschil van mening bestaan. LNV is bezig met het opzetten van een LNV-loket rond de Vogel- en habitatrichtlijn dat van dienst kan zijn bij het beantwoorden van deze vraag. Een beter inzicht in gevolgen van bepaalde ingrepen, zullen de kansen voor extra recreatiemogelijkheden langs het water vergroten.

Integraal waterbeheer

Zowel bij het Ministerie van V&W als bij de waterschappen heeft het waterbeheer een integraal karakter gekregen. Dit betekent met name dat de aandacht voor recreatie en natuur is toegenomen. Op zichzelf is dit positief, maar het kan beter. Waar het natuurbelang een prominente plek heeft verworven in het waterbeleid, is dit voor recreatie nog niet het geval.

Aanbeveling:
Het is belangrijk dat in toekomstige plannen van met name Rijkswaterstaat en de waterschappen, maar ook van bijvoorbeeld provincies en gemeenten, recreatie een nadrukkelijker rol gaat spelen. Het is hiervoor belangrijk dat zij in hun beleidsdocumenten recreatie expliciet noemen. Wanneer zij bijvoorbeeld spreken over groen-blauwe dooradering moeten zij helder aangeven dat recreatieve verbindingen hiervan deel uit moeten maken. Ook LNV dient in zijn beleidsdocumenten het belang van recreatie te benadrukken en expliciet te maken. Bovendien moet er geld zijn om de beleidsvoornemens waar te maken.

Waterschappen

Waterschappen beheren veel (kleine) wateren en oevers. Wanneer zij meer oevers toegankelijk maken, in juridische zin en middels (eenvoudige) voorzieningen, is er grote winst te boeken. In de jaren '90 nam de aandacht bij waterschappen voor recreatie toe, maar deze toename heeft zich sindsdien slechts in beperkte mate doorgezet.

Aanbeveling:
Het is wenselijk dat de Unie van Waterschappen de individuele schappen verzoekt meer aandacht te besteden aan recreatie en hen van kennis over recreatie te voorzien. Hierbij is het wel een knelpunt dat ook bij de Unie zelf de kennis over oeverrecreatie momenteel beperkt is. Wellicht kunnen daarom ook anderen, zoals LNV, een rol spelen in de communicatie naar de schappen. LNV kan bovendien via een stimuleringsregeling, vergelijkbaar met de 'Tijdelijke subsidieregeling waterschappen en recreatief medegebruik' die in de jaren '90 bestond, een bijdrage leveren. Provincies kunnen er bij waterschappen op aandringen meer aandacht te besteden aan recreatie.

Netwerk Kleine Waterrecreatie
Voor de kleine waterrecreatie is vorig jaar onder auspiciën van het Watersportberaad een beleidsvisie opgesteld. Een van de voorstellen in deze beleidsvisie is om tot een Netwerk Kleine Waterrecreatie te komen, vergelijkbaar met het Basistoervaartnet zoals dat functioneert voor de grote waterrecreatie. Ook wordt gepleit voor een professioneel kader conform de Stichting Recreatie Toervaart Nederland.

Aanbeveling:
Een structuur zoals die in de Beleidsvisie Kleine Waterrecreatie is weergegeven, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van voorzieningen op het gebied van water- en oeverrecreatie. Totstandkoming van zo'n structuur is gewenst.

Rolverdeling LNV – V&W
Ten aanzien van water- en oeverrecreatie is het voor de recreatiesector momenteel niet duidelijk welk ministerie de regie voert en welk ministerie faciliterend is. Voor het Ministerie van LNV is het geen punt van discussie dat het zelf het verantwoordelijke beleidsministerie is. Verkeer & Waterstaat is een van de ministeries die dit beleid uitvoeren.

Aanbeveling:
Het is belangrijk dat LNV en V&W op korte termijn aan de buitenwereld duidelijk maken wie waarvoor verantwoordelijk is.

Recreatiesector
In het eerdergenoemde advies van de ROR uit 1995, wordt aangegeven dat een betere organisatie en een verdere professionalisering van de recreatiesector belangrijk is voor een goede inbreng van het recreatieve belang in integrale plannen. Sinds 1995 is er veel ten goede veranderd op dit punt. Toch is dit nog altijd een punt van zorg. Zo geeft Rijkswaterstaat in de nota 'Recreatie tussen wal en schip' (2002) aan dit als probleem te zien.

Aanbeveling:
Het is belangrijk dat de recreatiesector blijft werken aan een verdergaande professionalisering van de eigen sector en samen met partijen binnen en van buiten de recreatiesector streeft naar een grotere toegankelijkheid van de oevers.

7.2 LNV moet kiezen

In paragraaf 7.1 zijn diverse knelpunten beschreven en zijn aanbevelingen gedaan voor mogelijke oplossingsrichtingen. Twee oplossingsrichtingen zijn vooral van belang:

- Meer aandacht geven aan recreatie in integrale planvorming.
- Openstelling van (particuliere) terreinen financieel aantrekkelijker maken.

Dit zijn wellicht niet echt opzienbarende constateringen; ze zijn eerder gedaan. Dit maakt ze echter niet minder relevant. Misschien kan zelfs worden gesteld: integendeel. Er kan geconstateerd worden dat de belangrijkste oorzaken die een verdere openstelling van oevers en andere terreinen verhinderen, al geruime tijd bekend zijn, maar dat deze oorzaken slechts in beperkte mate worden aangepakt.

Dit constaterende, staat LNV nu voor een beslissing: Wil het ministerie in lijn met het gevoerde beleid blijven opereren of wil en kan het een trendbreuk forceren?

Het voortzetten van het huidige beleid betekent bijvoorbeeld dat LNV de vergoedingsregeling voor openstelling van particuliere terreinen verruimt naar

regionale routes en dat LNV lagere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) oproept om een aanvullende regeling te creëren voor openstelling van oevers voor lokale paden en routes. Het betekent voorts dat in integrale plannen recreatie aan bod komt, maar in relatief bescheiden mate en veelal zonder dat voor recreatie expliciet geld wordt vrijgemaakt. De recreatieve toegankelijkheid zal door deze maatregelen in beperkte mate toenemen. Een grotere sprong voorwaarts is bij een dergelijk terughoudend beleid van LNV slechts mogelijk als lagere overheden aanzienlijk meer aandacht aan de oevers gaan schenken. Op grond van het recente verleden mag betwijfeld worden of dit zal gebeuren.

LNV kan ook kiezen voor een aanmerkelijk pro-actiever beleid ten aanzien van de openstelling van oevers. Dit betekent bijvoorbeeld dat LNV zelf zorgdraagt voor een aanzienlijk betere vergoedingsregeling voor openstelling van particuliere terreinen, ook voor 'recreatie dichtbij huis'. Het betekent bijvoorbeeld herinvoering van een subsidieregeling voor de openstelling van waterschapterreinen. Ook betekent het dat recreatie in ruime mate aan bod komt in integrale beleidsplannen, zoals Ruimte voor Rivieren. LNV zorgt in dit geval dat teksten in rijksnota's onomwonden het belang van recreatie duidelijk maken en dat dit belang tevens blijkt uit het voor recreatieve voorzieningen beschikbare budget zodat de goede voornemens ook waargemaakt kunnen worden.

7.3 Aanbevelingen per organisatie

In paragraaf 7.1 zijn al diverse aanbevelingen de revue gepasseerd. In deze paragraaf zijn de belangrijkste aanbevelingen, of overwegingen per organisatie, bijeen geplaatst.

Ministerie van LNV

1 Een besluit nemen over de in paragraaf 7.2 geponeerde vraag: kan en wil LNV een forse impuls geven aan het verbeteren van de mogelijkheden voor oeverrecreatie of voert zij een meer reactief beleid?
2 In SGR2 en in toekomstige nota's expliciet aangeven dat het belangrijk en kansrijk is de mogelijkheden voor het recreatief gebruik van oevers te vergroten. Hoe sterker LNV wil inzetten op vergroting van de toegankelijkheid, hoe nadrukkelijker dit punt aan de orde gesteld moet worden.
3 Verruiming van de bestaande vergoedingsregeling voor recreatieve openstelling van particuliere terreinen en bij voorkeur de instelling van een schaderegeling. De aard van de regeling en de hoogte van de vergoeding is mede afhankelijk van de keuze die onder punt 1 wordt gemaakt. Onderzoek naar de werkelijke kosten die samenhangen met openstelling kan hierbij ook een hulpmiddel zijn.[4]
4 Overleg met de provincies over de bijdrage die zij kunnen leveren aan het verruimen van de recreatieve openstelling van particuliere terreinen.
5 Indien LNV kiest voor een stevige impuls: Herinvoering van een subsidieregeling voor het mogelijk maken van recreatief medegebruik van waterschapsterreinen. Aanvullend is het geven van voorlichting aan de waterschappen gewenst.
6 Indien LNV kiest voor een stevige impuls: Instellen van een subsidieregeling en een professioneel apparaat voor het totstandbrengen van een Netwerk Kleine Waterrecreatie, conform de structuur van het Basisrecreatietoervaartnet en de Stichting Recreatietoervaart Nederland.
7 Lagere overheden, organisaties en particulieren wijzen op de mogelijkheden om met eenvoudige middelen de recreatieve gebruiksmogelijkheden aanzienlijk te vergroten. Met name DLG kan hierbij een rol spelen.
8 De huidige begrenzing van de Vogel-en habitatrichtlijngebieden kritisch beschouwen en wellicht op een aantal plaatsen inperken.

[4] In het rapport 'Wandelen en toegankelijkheid' (Stichting Recreatie, 2002) is hiervoor ook een pleidooi gehouden.

9 Verzoeken tot realisatie van recreatievoorzieningen langs oevers naar redelijkheid toetsen aan de Vogel- en habitatrichtlijn.
10 Bij het toetsen van gebiedsvisies oog hebben voor het recreatieve belang.
11 Naar de recreatiesector toe duidelijkheid scheppen over de taakverdeling tussen LNV en V&W ten aanzien van water- en oeverrecreatie.

Ministerie van V&W
12 Bij integraal waterbeheer meer aandacht schenken aan recreatie.
13 Naar de recreatiesector toe duidelijkheid scheppen over de taakverdeling tussen V&W en LNV ten aanzien van water- en oeverrecreatie.

Provincies
14 Een goede financiële regeling maken voor openstelling van (particuliere) terreinen c.q. oevers. De mate waarin de provincies hierbij een rol spelen en de mate waarin het rijk hierin voorziet, is afhankelijk van de uitkomst van overleg tussen provincies en LNV. Zo'n overleg is dus de eerste belangrijke stap.
15 Bij waterschappen het belang van openbaar toegankelijke oevers onder de aandacht brengen.
16 Bij het tot stand brengen van en het toetsen van gebiedsvisies, landinrichtingsprojecten e.d. meer oog hebben voor het recreatieve belang.

Gemeenten
17 Meer oog hebben voor de mogelijkheden om oevers toegankelijk te maken en dit vervolgens ook doen.
18 Bij waterschappen het belang van openbaar toegankelijke oevers onder de aandacht brengen.
19 Bij het tot stand brengen van en het toetsen van gebiedsvisies, landinrichtingsprojecten e.d. meer oog hebben voor het recreatieve belang.

Waterschappen
20 Meer aandacht besteden aan recreatie. Bij voorkeur door een actief recreatiebeleid met bijbehorend budget te voeren. Een minimum dat gevraagd wordt is om daar waar ingrepen plaatsvinden, bijvoorbeeld in het kader van natuurontwikkeling, te zoeken naar mogelijkheden om recreatie te laten meeliften.
21 Bij de individuele schappen is meer kennis over recreatie gewenst. Ook bij de Unie van Waterschappen is meer kennis gewenst. De Unie kan optreden als doorgeefluik van recreatiekennis naar de schappen en als zij zelf de benodigde kennis in huis heeft, kan zij ook zelf als kennisleverancier en vraagbaak optreden.
22 Behoud van de toegankelijkheid van de nu opengestelde oevers waarvan de waterschappen nu de eigenaar zijn, is gewenst. Dit betekent ondermeer dat de wateren en de oevers bij voorkeur niet aan anderen verkocht worden, tenzij de openbare toegankelijkheid voor langere tijd is zekergesteld.

Terreinbeherende organisaties
23 Indien uit het lopende onderzoek naar de mate van openstelling van natuurterreinen blijkt dat de openstelling van oevers lager is dan 90%, ,moet de mate van openstelling worden vergroot.

Recreatiesector
24 Erkennen van de andere belangen op en rond het water en samen met partijen binnen en van buiten de recreatiesector, streven naar een grotere toegankelijkheid van de oevers.

LITERATUURLIJST

Alterra, Rapportage project “Explicitering 300.000 ha”, fasen 1 en 2 (Wageningen, april 2001);

Arcadis Heijdemij Advies, De kaden op, de sluizen door, Nota recreatief medegebruik waterschapsobjecten (n.b., mei 1998);

Buro Stroband, Beleidsvisie kleine waterrecreatie Nederland 2001-2020 (Bunnik, 2001);

Dienst Landelijk Gebied, Groen in en om de stad: Presentatieboek met 15 groene projecten in een rode omgeving (Utrecht, 1999);

Europese Unie, Kaderrichtlijn water, richtlijn 2000/60/EG;

Europese Unie, Habitatrichtlijn, richtlijn 92/43/EEG;

Europese Unie, Vogelrichtlijn, richtlijn 79/409/EG van de Raad;

Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Toeristisch-Recreatief Actieprogramma (Den Haag, 2002)

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Nota ‘Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur’ (Den Haag, 2000);

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Structuurschema Groene Ruimte 2, Samen werken aan groen Nederland (Den Haag, januari 2002);

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Unie van Waterschappen, Waterschappen en recreatief medegebruik (Den Haag, 1991);

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en SME Milieu Adviseurs, ‘Recreatie tussen wal en schip?,’ De rol van water en Rijkswaterstaat bij waterrecreatie (Den Haag, 2002);

Raad voor de Openluchtrecreatie, Advies toegankelijkheid water en oevers (Amersfoort, maart 1995);

Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Waterrecreatie en het beheer van rijkswateren, Achtergrondinformatie voor de implementatie van waterrecreatie in beheersplannen nat documentatierapport, hoofdrapport (Rotterdam, z.j.);

Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Waterrecreatie en het beheer van rijkswateren, Achtergrondinformatie voor de implementatie van waterrecreatie in beheersplannen nat documentatierapport, documentatierapport (Rotterdam, z.j.);

Rijkswaterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Recreatie aan en op oevers (Delft, 1997);

Schreur, Jan et.al., Basisboek milieurecht, milieuhygiëne, water, natuur & landschap (Bussum, 1994);

Stichting Recreatie, Cijfermateriaal boven water, inventarisatie feiten en cijfers waterrecreatie (Den Haag, 2002);

Stichting Recreatie, Een blik over de grens, Recreatie in Noordwest-Europa (Den Haag, januari 2002);

Stichting Recreatie, Wandelen en toegankelijkheid, bedreigingen en knelpuntgebieden (Den Haag, mei 2002);

Stichting Recreatietoervaart Nederland, Beleidsvisie recreatie toervaart Nederland BRTN 2000 (Den Haag, juli 2000);

Waterschap Het Lange Rond, Keur Peilbeheer tussen Zaan en Hondsbossche (Alkmaar. 2000);

Watersportberaad, Informatiebulletin nr 3 (Bunnik, juli 2002)

WIRO, Verbindingszones voor recreatie en natuur, Een ideeënboek voor combinatie en inrichting van ecologische- en recreatieve netwerken (Den Haag, 1995).

Internetsites

www.snp.nl;
www.deltametropool.nl.

BIJLAGE 1 GEINTERVIEWDE ORGANISATIES EN PERSONEN

ANWB	De heer A. de Bakker
Ministerie van LNV, directie Noordwest	De heer J.W. van Wijngaarden
Ministerie van LNV, directie Zuidwest	De heer E. Hoogendam
Ministerie van Verkeer & Waterstaat	Mevrouw A.J.M. van Sprundel
Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS)	De heer F. Bloot
Staatsbosbeheer	De heer J. Blok
Stichting Landelijk Fietsplatform (SLF)	De heer H.C. Nijland
Stichting Recreatietoervaart Nederland (SRN)	De heer A. Romeijn
Stichting Wandelplatform (LAW)	De heer R. Burgers
Waterschap Het Lange Rond	Mevrouw M. van Zelm
Watersportberaad	De heer P. de Vries

BIJLAGE 2 WATERRECREATIEFUNCTIE RIJKSWATEREN

Aan de volgende rijkswateren is de functie *niet* toegekend:

- Noordzee: Nederlands Continentaal Plat;
- Hartelkanaal
- Kanal door Zuid-Beveland;
- Schelde-Rijn verbinding (Eendracht);
- Noordelijk deel Wilhelminakanaal (Donge);
- Kanaal Gent-Terneuzen.

De zwemwaterfunctie is aan vrijwel alle rijkswateren toegekend, met uitzondering van:

- De Twenthekanalen;
- De Midden-Limburgse kanalen;
- De Brabantse kanalen;
- Noordrand (benedenrivieren);
- Randmeren Zuid;
- Kanaal Gent-Terneuzen.

De functie recreatievaart is toegekend aan :

- Ijsselmeergebied;
- Wadden;
- Zwarte waterdelta;
- Midden-Limburgse kanalen;
- Middendeel;
- Zuidrand;
- Biesbosch;
- Afgedamde Maas;
- Noordzeekanaal;
- Veerse Meer.