

Plattelandstoerisme en wet- en regelgeving

Stichting

ReCREATIE

Kennis- en Innovatiecentrum

colofon

©Stichting Recreatie, november, 2002

Auteur: ir. R.F.A. Berkers, drs. E. Tuunter

Eindredactie: J.H. Gijsbertse-Lanting

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
fax 070-427 54 13
e-mail secretariaat@kicrecreatie.agro.nl
website: www.stichtingrecreatie.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en doelstelling	5
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Afbakening	5
1.4	Werkwijze	6
1.5	Opbouw rapport	6
2	Beleidskader	7
3	Formulering en uitvoering van beleid	11
3.1	Rolverdeling Rijk, provincies en gemeenten	11
3.2	Afstemming tussen beleidsterreinen	11
3.3	Het begrip plattelandstoerisme	12
3.4	Kennis en capaciteit	12
3.5	Beleid als stimulans voor ontwikkelingen	13
4	Wet- en regelgeving	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)	15
4.2.1	De WRO in theorie	15
4.2.2	De WRO in de praktijk	16
4.2.3	Herziening WRO	17
4.3	Wet op de Openluchtrecreatie (WOR)	18
4.3.1	De WOR in theorie	18
4.3.2	De WOR in de praktijk	19
4.3.3	Herziening WOR	20
4.3.4	Reguliere recreatiebedrijven	20
4.4	Woningwet en Bouwbesluit	20
4.5	Wet Milieubeheer	21
4.5.1	De Wet Milieubeheer in theorie	21
4.5.2	Richtlijn veehouderij en stankhinder in de praktijk	21
4.5.3	Herziening richtlijn veehouderij en stankhinder	22
4.6	Drank- en horecawet	22
4.7	Warenwet	22
4.8	Wet- en regelgeving in algemene zin	23
5	Financiële regelingen	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Tussenlaag	25
5.3	Knelpunten	25
5.4	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid	26
6	Oplossingsrichtingen	27
6.1	Conclusies knelpunten	27
6.2	Het ideale ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme	29
6.3	Actuele ontwikkelingen	31
6.4	Aanbevelingen	33
	Literatuurlijst	37
	Bijlage 1 Interviews en discussie-bijeenkomst	41
	Bijlage 2 Subsidieregelingen	43

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doelstelling

De functie van het landelijk gebied – het niet verstedelijkte deel van Nederland – is momenteel aan sterke veranderingen onderhevig. Misschien wel de sterkste verandering tot nu toe. In het verleden was de landbouw altijd de belangrijkste functie van het landelijk gebied, maar in de toekomst gaan andere functies een grotere rol spelen. Het landelijk gebied is een economische productieruimte, voor de agrarische sector, maar ook voor andere vormen van bedrijvigheid. Het is ook een plek om te wonen, recreëren en strategische voorraden als natuur, landschap, biodiversiteit, rust en stilte te behouden en te ontwikkelen. Het proces van de ruimtelijke ordening wordt in ons druk bevolkte land daarmee steeds gecompliceerder.

Het ministerie van LNV beschouwt recreatie als één van de maatschappelijke en economische dragers van het landelijk gebied waarvan het belang toeneemt. De Directie Groene Ruimte en Recreatie van LNV streeft er daarom naar om (nieuwe) recreatieve activiteiten op het platteland te stimuleren. Uiteraard dient dit te gebeuren in afstemming met andere functies van het landelijk gebied.

Vanuit de dagelijkse praktijk heeft de Directie GRR signalen ontvangen dat ondernemers die initiatieven willen ontplooiën voor plattelandstoerisme, vaak geconfronteerd worden met belemmerende wet- en regelgeving. Voor GRR is dit aanleiding geweest om de Stichting Recreatie te vragen in beeld te brengen of er inderdaad van belemmeringen sprake is en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze studie geeft antwoord op de volgende vragen:

- 1 Vormt wet- en regelgeving een belemmering voor initiatieven op het gebied van plattelandstoerisme?
- 2 Om welke wetten en regels gaat het hierbij?
- 3 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die met deze wetten en regels samenhangen?
- 4 Wat zijn mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten?

1.3 Afbakening

De term plattelandstoerisme is een verzamelnaam voor verschillende relatief kleinschalige recreatievormen in het landelijk gebied. Deze studie richt zich primair op de bedrijfsmatige kant van plattelandstoerisme. Zowel verblijfsrecreatie als dagrecreatieve bedrijvigheid krijgt aandacht. Het gaat dan om voorzieningen als campings, bed & breakfast-gelegenheden, theetuinen of survival-terreinen. Aan recreatie gerelateerde activiteiten, zoals caravanstallingen, worden niet behandeld.

Bij deze studie gaat het niet uitsluitend om agrariërs maar om alle ondernemers die recreatie activiteiten initiëren in het landelijk gebied. Er wordt daarom gesproken van plattelandstoerisme en niet van agrotourisme. Het accent ligt op de startende ondernemers en ondernemers die bestaande, kleinschalige initiatieven willen uitbouwen en niet op de grotere, bestaande recreatiebedrijven.

Dit onderzoek richt zich specifiek op de rol van de overheid bij het scheppen van de juiste voorwaarden voor plattelandstoerisme. Daarbij wordt aandacht besteed aan de taken die de overheden op de verschillende niveaus hebben (rijk, provincie, gemeente) en op de wijze waarop zij hier in de praktijk mee omgaan.

1.3 Werkwijze

Het eerste deel van deze studie bestond uit literatuuronderzoek. Naast publicaties over plattelandstoerisme is literatuur over relevante wet- en regelgeving geïnventariseerd en geanalyseerd. Op basis van deze analyse is de huidige situatie geschetst. Of beter: de huidige theoretische situatie. Vervolgens is door interviews met deskundigen uit het veld nagegaan hoe het beleid en de wet- en regelgeving in de praktijk worden vertaald. Tenslotte zijn de bevindingen van de afgenomen interviews tijdens een groepsgesprek voorgelegd aan personen die zich in de praktijk bezig houden met het onderwerp plattelandstoerisme. In bijlage 1 staan de deelnemers aan de interviews en het groepsgesprek.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt een beleidskader geschetst. Hierbij wordt ingegaan op het vigerende beleid op terreinen die raakvlakken hebben met plattelandstoerisme. Voor de hoofdstukken die hierna volgen is voor de indeling inspiratie opgedaan in een publicatie van Alterra/CLM (Perspectieven voor het landschap, p.28) waarin wordt gesproken van:

- Communicatieve/ sociale instrumenten ('de preek'): educatie, voorlichting, convenanten.
- Financiële/ economische instrumenten ('de wortel'): heffingen, subsidies, fiscale maatregelen.
- Juridische instrumenten ('de zweep'): wet- en regelgeving, vergunningen, ontheffingen.

Het eerste deel, de preek, komt in hoofdstuk 3 aan de orde. De wijze waarop het beleid voor plattelandstoerisme op rijksniveau wordt geformuleerd en waarop het uitvoering krijgt op de lagere niveaus krijgt hierbij aandacht. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens ingegaan op de wet- en regelgeving die van invloed is op toeristische initiatieven van ondernemers in het landelijk gebied ('de zweep'). In hoofdstuk 5 komen financiële regelingen aan de orde die op deze initiatieven van toepassing kunnen zijn ('de wortel').

Hoofdstuk 3, 4 en 5 leveren de belangrijkste informatie over de beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan om het rijksbeleid te vertalen naar uitvoeringsniveau. Hierbij komen diverse knelpunten aan de orde. Hoofdstuk 6 beschrijft op basis van de gesignaleerde knelpunten mogelijke oplossingsrichtingen en aanbevelingen om te komen tot een ideaal ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme.

2 BELEIDSKADER

Het beleid voor het platteland is in sterke mate ruimtelijke ordeningsbeleid. In deze paragraaf is van de volgende bronnen gebruik gemaakt:

- Beleidsbrief toerisme en recreatie (LNV, 2001)
- Brief over het beleid van het landelijk gebied, 'Groene lijnen naar de toekomst: een verkenning van de veranderde beleidsomgeving in het landelijk gebied' (LNV, 2001)
- Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (deel 3 kabinetstandpunt)¹
- Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2) (deel 1 ontwerp pkb)²
- Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk beleid (Ministerraad, november 2002)³

Multifunctioneel gebruik landelijk gebied

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening noemt drie invalshoeken voor het denken over de ruimte: Veranderend Nederland, de toenemende behoefte aan ruimte voor uiteenlopende doeleinden en het groeiend besef van de kwaliteit van de ruimte. De keuzen worden in de Vijfde Nota gemaakt aan de hand van drie interventie-strategieën: intensiveren, combineren en transformeren. Voor het bebouwde gebied wordt ingezet op *intensiveren* van het ruimtegebruik. In het landelijk gebied staat *combineren* van functies voorop, waarmee extra ruimtebeslag beperkt kan worden. De derde strategie is *transformeren* waarbij gebouwen en stedelijke structuren die niet meer voldoen of ruimtegebruik in het landelijk gebied dat niet meer past bij nieuwe inzichten, wordt veranderd waardoor de vorm en functie van de ruimte beter aansluiten op nieuwe eisen en wensen. Bij het ontwikkelen van activiteiten voor plattelandstoerisme moet er een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen het behoud van de kwaliteit van het landelijk gebied en het belang van economische dragers voor het platteland. De volgende ontwikkelingen spelen een rol bij de inrichting van het landelijk gebied: bescherming van natuurwaarden, behoud van de landschappelijke kwaliteit van het agrarisch cultuurlandschap, herstructurering van de landbouwsector en de ruimtebehoefte van de recreatiesector. En wat dit laatste punt betreft gaat het zowel om de verblijfsrecreatie (ruimere standplaatsen bijvoorbeeld) als de dagrecreatie (bijvoorbeeld meer wandelpaden).

¹ De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening deel 3 is in november 2001 vastgesteld door de Ministerraad en ter behandeling aan de Tweede Kamer verzonden. De parlementaire behandeling is nog niet afgerond. Het definitieve beleid wordt vastgesteld na behandeling in de Tweede Kamer (deel 4). Het onderhavige rapport is geschreven op basis van het voorgenomen beleid in deel 3.

² Het Tweede Structuurschema Groene Ruimte deel 1 is een ontwerp planologische kernbeslissing. Het onderhavige rapport is geschreven op basis van het voorgenomen beleid in dit deel 1.

³ De Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid is in november 2002 namens het kabinet naar de Tweede Kamer verstuurd. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte worden geïntegreerd in de Nota Ruimte. Het ministerie van LNV komt in 2003 met een 'Nationale Agenda voor een Vitaal Platteland', bestaande uit een beleidsbrief (visie) en een Meerjarenprogramma Groene Ruimte.

Bescherming natuurwaarden

Belangrijke instrumenten om de natuurwaarden te kunnen behouden en beschermen zijn de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet. Verder is de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur van groot belang. Omdat de bescherming van natuurwaarden in verschillende gebieden prevaleert, zullen daar activiteiten voor plattelandstoerisme soms niet of slechts in beperkte mate mogelijk zijn. Ter illustratie: in een vogelrichtlijngebied zal een ondernemer die een kanoverhuurbedrijf wil starten waarschijnlijk geen toestemming krijgen. Recreanten kunnen bijvoorbeeld een schrikreactie veroorzaken bij vogels of nesten beschadigen. Het is echter lastig om in algemene zin aan te geven welk type activiteit wel en welk type activiteit niet kan in een bepaald gebied. Dit vraagt om maatwerk.

Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

De realisatie van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een speerpunt van het Nederlandse natuurbeleid, zo is aangegeven in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) en het Eerste Structuurschema Groene Ruimte (SGR1) (LNV, 1993). De EHS staat voor een samenhangend netwerk van natuurgebieden, dat als het ware een groene ruggengraat van Nederland vormt. De realisatie is in volle gang, maar - zoals in de Natuurbalans 2001 wordt geconstateerd - als samenhangend netwerk van gebieden is de EHS nog niet klaar en loopt fors achter op schema. Het SGR2 zet daarom ook in op het verbeteren van de ruimtelijke samenhang, de ruimtelijke bescherming, de natuurdoelen in Nederland en de milieuraanvoorwaarden. De natuur in de EHS vervult naast de ecologische functie ook andere functies. Het streven van LNV is een duurzaam recreatief medegebruik voor de EHS, zodat deze ook een recreatieve ruggengraat kan vormen. Onderzocht wordt of het mogelijk is de reguliere verblijfsrecreatie in de EHS in te passen, om te vormen of te saneren. Er wordt gestreefd naar een oplossingskader waarmee natuur en verblijfsrecreatie een gezamenlijke, perspectievolle toekomst kan worden geboden.

Vogel- en Habitatrichtlijn

Het Nederlandse natuurbeleid staat nadrukkelijk in een internationale context. Om een samenhangend Europees ecologisch netwerk van natuurgebieden te realiseren, hebben de lidstaten van de Europese Unie afspraken vastgelegd in respectievelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn heeft tot doel in het wild levende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen. De Habitatrichtlijn is gericht op de bescherming van planten en dieren en hun leefgebieden (habitats). Beide richtlijnen gaan uit van speciaal aangewezen beschermingszones; de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden. De Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden zijn verankerd in nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet). Voor deze gebieden gelden niet de nationale beschermingsregimes, zoals bij de EHS, maar de strengere eisen die de Europese regelgeving stelt aan de bescherming van Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden. Het beschermingsregime bestaat uit: een basisbescherming (de kwaliteit mag niet verslechteren), de 'nee, tenzij'-afweging, het voorzorgbeginsel (bij twijfel wordt uitgegaan van aantasting van wezenlijke kenmerken of waarden) en compenserende maatregelen.

Natuurbeschermingswet

Nederland kent een grote variatie aan natuurgebieden. Veel van de terreinen zijn kwetsbaar of worden bedreigd en hebben daarom veel bescherming nodig. Een van de manieren om deze gebieden te beschermen is de Natuurbeschermingswet. Doel van de Natuurbeschermingswet is: 'het geven van een wettelijke bescherming aan terreinen en wateren met bijzondere natuur- en landschapswaarden'. Door toepassing van de wet wordt een gebied als beschermd natuurmonument aangewezen. Het kan dan gaan om gebieden met (zeldzame) dier- en plantensoorten, maar ook om gebieden die door hun ontstaansgeschiedenis, bodembouw of landschappelijke schoonheid waardevol zijn. De overheid kan zo schadelijke ontwikkelingen tegenhouden en natuurwaarden veilig stellen. In Nederland biedt de Natuurbeschermingswet het hoogste beschermingsniveau voor natuurgebieden.

Behoud landschappelijke kwaliteit agrarisch cultuurlandschap

Om de landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied te behouden, wordt in de Vijfde Nota onderscheid gemaakt in rode en groene contouren, Nationale en Provinciale Landschappen en regionale parken. Activiteiten voor plattelandstoerisme moeten worden afgewogen ten opzichte van de ruimtelijke kwaliteit die in een gebied wordt nagestreefd. In de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid zijn een aantal correcties doorgevoerd van het beleid in de Vijfde Nota en SGR2.

Rode en groene contouren

De rode contouren worden getrokken om grenzen te stellen aan de verstedelijking. Gebieden met bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken of landschappelijk en cultuurhistorisch waardevolle elementen worden voorzien van een groene contour. Binnen deze groene contouren geldt een 'nee, tenzij' regime. Het ruimtelijk beleid moet de hoogst mogelijke ruimtelijke kwaliteit bevorderen en helder aangeven waar iets wel of niet kan. Hiermee wil de overheid 'verstening' van het landelijk gebied tegengaan. Het nieuwe beleid waarin 'rode en groene' contouren centraal staan, is een actualisering van het vigerende restrictieve bouwbeleid. Voor kleinschalige verblijfsrecreatie, zoals kamperen bij de boer en natuurkamperen, is nieuwvestiging in beperkte mate mogelijk, ook binnen de groene contouren, mits bestaande waarden niet worden aangetast en goede inpassing plaats vindt (Ministerie LNV, SGR2, p. 38). In de Stellingnamebrief (Ministerraad, 2002) worden de rode contouren niet meer in heel Nederland getrokken. De rode contouren blijven alleen gelden voor een beperkt aantal gemeenten langs de kust, in nationale landschappen, in natuurgebieden (Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitatrictlijn en gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet) en eventueel in noodoverloop- en retentiegebieden.

Nationale en Provinciale landschappen en regionale parken

In de Vijfde Nota wordt onderscheid gemaakt in nationale en provinciale landschappen en regionale parken. In deze gebieden is aanvullend beleid nodig voor behoud en versterking van landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Voor de Nationale Landschappen start het rijk onder de noemer 'Kwaliteitsimpuls Nationale Landschappen' een investeringsprogramma voor concrete investeringsprojecten die resulteren in gerichte verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van deze landschappen. Voor elk Nationaal en Provinciaal Landschap wordt door de provincie een ontwikkelingsprogramma opgesteld, waarin onder meer de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatiewoningen en dagrecreatieve voorzieningen zijn opgenomen. Provincies wordt gevraagd de cultuurhistorische karakteristieken en de Nationale Landschappen uiterlijk in 2005 vast te leggen in streekplannen. Het ruimtelijk beleid binnen de Nationale Landschappen wordt door gemeenten uiteindelijk in bestemmingsplannen vastgelegd. In de Stellingnamebrief (Ministerraad, 2002) zijn de Nationale en Provinciale landschappen geïntegreerd in één categorie, namelijk Nationale Landschappen. Het gaat hier om behoud en ontwikkeling van zowel grootschalige landschappen onder verstedelijkingsdruk als van landschappen met specifieke cultuurhistorische betekenis. Het kabinet houdt hiermee vast aan Nationale Landschappen, maar neemt tegelijk afstand van een uiterst restrictieve benadering waarbinnen slechts ruimte is voor 'in beginsel zeer beperkte verstedelijking'. De categorie regionale parken verdwijnt, maar het bestaande bufferzonebeleid wordt voortgezet.

Herstructurering landbouwsector

Door de dalende inkomensperspectieven en in de toekomst geldende randvoorwaarden voor milieu en dierenwelzijn zien veel veehouders geen toekomst voor de voortzetting van hun bedrijf. Dit vraagt om een herstructurering van de landbouwsector. Middels de reconstructiewet, de ruimte-voor-ruimte-regeling en het beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing wordt deze herstructurering vorm gegeven. De herstructurering kan kansen bieden voor activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme.

Reconstructiewet

In het oostelijk en zuidelijk zandgebied (Achterhoek, Veluwe en Oostelijk Brabant) worden door provincies reconstructieplannen opgesteld op basis van de Reconstructiewet Concentratiegebieden. Het doel van de reconstructie is het bevorderen van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden.

De provincies geven in reconstructieplannen aan waar extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden komen. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat er voor plattelandstoerisme goede kansen zijn in de extensiveringsgebieden en de verwevingsgebieden en slechts beperkte mogelijkheden in de landbouwontwikkelingsgebieden.

Ruimte-voor-ruimte

Provincies die reconstructiegebieden binnen hun grenzen hebben, kunnen voor deze gebieden een ruimte-voor-ruimte-regeling ontwikkelen. De ruimte-voor-ruimte benadering heeft ten doel dat de ruimtelijke kwaliteit in een gebied wordt verbeterd en 'verstening' van het buitengebied verminderd wordt door niet-monumentale of niet-karakteristieke gebouwen plaats te laten maken voor kwalitatief hoogwaardige woonbebouwing. De uitgifte van nieuwe bouw kavels levert de middelen om de sloop van de vrijkomende (agrarische) bebouwing te financieren. Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit moet blijken uit een aanzienlijke reductie van het bouwoppervlak en bouwvolume en een goede landschappelijke inpassing aan de hand van een beeldkwaliteitsplan. De ruimte-voor-ruimte-regeling is gericht op het creëren van extra woningen. De woningen worden bij voorkeur gebouwd op plaatsen waar ook reguliere woningbouw is toegestaan. Zij kunnen ook op de kavel van het gesloopte gebouw worden gebouwd, tenzij deze in een groen contourgebied is gelegen.

Ruimtebehoefte recreatiesector

De bestaande 'reguliere' verblijfsrecreatieve sector⁴ heeft behoefte aan ruimte voor kwaliteitsverbetering. Omdat veel van deze recreatiebedrijven gevestigd zijn in of nabij de natuur, worden verzoeken tot uitbreiding lang niet altijd gehonoreerd. In de toekomst zal dit naar verwachting niet anders zijn. Binnen de groene contouren geldt voor uitbreiding van verblijfsrecreatie namelijk het 'nee, tenzij' regime. In opdracht van LNV wordt momenteel verkend welke mogelijkheden er zijn om verblijfsrecreatieve bedrijven in kwetsbare gebieden, zoals EHS-gebieden, in te passen, om te vormen of te saneren. Binnen de reconstructieplannen ontstaat misschien ruimte voor nieuwe vestigingsmogelijkheden voor verblijfsrecreatie. Voor recreatiebedrijven is het echter wel van belang dat zij gesitueerd zijn in een aantrekkelijk landschap.

Overigens zijn er op veel plaatsen in Nederland, met name in het drukke westen, ook tekorten voor dagrecreatieve activiteiten als wandelen en fietsen (zie bijvoorbeeld De Vries e.a., 2001). Uitbreiding van voorzieningen op dit vlak (paden en routes) schept nieuwe kansen voor (beginnende) toeristische ondernemers, bijvoorbeeld in de sfeer van horeca.

⁴ Bedoeld worden bungalowparken en campings met een recreatieve bestemming en bijvoorbeeld niet de kampeerterreinen met een vrijstelling of ontheffing.

3 FORMULERING EN UITVOERING VAN BELEID

3.1 Rolverdeling Rijk, provincies en gemeenten

De decentralisatie impuls die begin jaren negentig in gang is gezet, is van belang voor de totstandkoming van het beleid voor plattelandsvernieuwing. De filosofie van deze decentralisatie impuls is dat de rijksoverheid stuurt op hoofdlijnen, de provincie een centrale rol vervult bij de regie en uitvoering van het beleid en op regionaal en lokaal niveau een gebiedsgerichte aanpak plaatsvindt. Kortom: op centraal niveau wat moet en decentraal wat kan.

Het stellen van kaders door het rijk gebeurt middels wetgeving en door beleid uit te zetten. Wat betreft het landelijk gebied gebeurt dit laatste vooral in de Vijfde Nota, SGR2 en de in 2003 uit te brengen Nota Ruimte en Nationale Agenda voor een Vitaal Platteland. Voor het vertalen van deze rijkskaders naar de lagere niveaus zijn in eerste instantie de provincies en gemeenten verantwoordelijk. Zij doen dit bij voorkeur samen met partners in de regio. Idealiter komen deze partners ook met eigen initiatieven. De verschillende overheden kunnen dergelijke bottum up-initiatieven ondersteunen en verbinden.

De provincies vervullen een belangrijke rol bij de regie en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Deze rol zal de komende jaren verder worden benadrukt. Zo zullen het Rijk en de provincie de onderlinge taakverdeling op basis van hoofddoelen vastleggen in een bestuursovereenkomst en bijbehorende uitvoeringscontracten ('sturingsmodel landelijk gebied'), waarbij de provincie verantwoordelijk is voor de planvorming en programmering.

Naast afstemming tussen de verschillende overheidslagen is het tevens van belang dat afstemming plaatsvindt tussen de verschillende beleidssectoren in het landelijk gebied. Het beleid voor het landelijk gebied kan alleen slagen wanneer alle betrokkenen samenwerken. De rijksoverheid zet daarom in op integraal gebiedsgericht beleid.

Integraal gebiedsgericht beleid bestaat nu zo'n tien jaar. Het vormde een antwoord van het rijk op het tekortschieten van generieke beleidsmaatregelen. Er was behoefte aan het kunnen inspelen op specifieke situaties op kleinere schaalniveaus dan heel Nederland. Uitgangspunt van gebiedsgericht beleid is dat de problemen op gebiedsniveau worden bekeken. De oplossingsruimte voor een probleem wordt vergroot doordat men bestuurlijke grenzen doorbreekt en alle relevante vakgebieden en partijen erbij worden betrokken. Vele beleidsterreinen hebben raakvlakken met het onderwerp. Voor plattelandstoerisme zijn dit niet alleen landbouw, natuur en toerisme, maar bijvoorbeeld ook onderwijs, cultuurhistorie en milieu.

3.2 Afstemming tussen beleidsterreinen

Zowel op Rijksniveau als op provinciaal en gemeentelijk niveau is de ontwikkeling van het plattelandsbeleid vaak ondergebracht bij diverse afdelingen. Een gevolg hiervan is dat er vaak sprake is van versnipperd beleid en onvoldoende horizontale afstemming.

Maar ook al zou de afstemming optimaal zijn, dan nog vormt alleen al de grote hoeveelheid nota's waarin het landelijk gebied aan de orde komt een probleem. Behalve de eerder genoemde beleidsstukken (Vijfde Nota RO, SGR2, Stellingnamebrief

Nationaal Ruimtelijk Beleid, Plattelandsbrief, Beleidsbrief toerisme en recreatie) zijn bijvoorbeeld het Nationaal Milieu Beleidsplan, het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur van belang. Voor lagere overheden vormt deze grote hoeveelheid beleidsstukken een probleem. De Raad voor het Landelijk gebied (2002) spreekt in dit verband van “.....een onoverzichtelijk geheel van tientallen doelstellingen, beleidscategorieën en financiële potjes. Alleen ingewijden weten de weg nog in dit doolhof.....”. De vertaling van het rijksbeleid naar gebiedsniveau wordt daarmee voor de lokale overheden en hun partners een welhaast onmogelijke opgave. Dit werkt sterk vertragend in de uitwerking en effectuering van het rijksbeleid.

3.3 Het begrip plattelandstoerisme

Een terugkerend probleem bij het formuleren van beleid voor plattelandstoerisme is de discussie over de inhoud van het begrip. Gaat het om kleinschalige activiteiten? En zo ja, wat moet er dan worden verstaan onder kleinschaligheid? Er is behoefte aan definities, kaders en beslissingscriteria, zowel bij uitvoerende instanties (met name gemeenteafdelingen) als bij (potentiële) ondernemers.

Voor gemeenten is kleinschaligheid veelal een voorwaarde om nieuwe initiatieven toe te staan. Ze willen bovendien de zekerheid hebben dat een activiteit ook klein blijft. De angst dat initiatieven doorgroeien naar (ongewenste) grote recreatiebedrijven leidt er nog wel eens toe dat een afwachtende houding wordt aangenomen tegenover innovatieve ideeën. Bij twijfel wordt gekozen voor afwijzing of wordt het probleem doorgeschoven naar de provincie.

Een voorbeeld hiervan is het fenomeen ‘poldersport’, een innovatieve vorm van plattelandstoerisme in Kamerik, die vaak wordt aangehaald als succesvoorbeeld van plattelandstoerisme. Op dit boerenbedrijf worden al vele jaren bezoekers ontvangen voor de kaasmakerij. De activiteiten zijn uitgebreid met ‘outdoor’-activiteiten. De volgende generatie heeft het bedrijf inmiddels overgenomen en wil uitbreiden met eet- en overnachtingsmogelijkheden. De veehouderijtak is ingekrompen en er is nu meer sprake van een recreatiebedrijf in een agrarische setting dan van een agrarisch bedrijf met een recreatieve nevenfunctie. Vragen die hierbij spelen voor de gemeente zijn: wat moeten de grenzen zijn aan de uitbreidingen? In hoeverre geef je deze ondernemer de ruimte en in hoeverre bescherm je de omliggende agrarische ondernemers? Wanneer wordt een bestemmingswijziging noodzakelijk? Stuk voor stuk vragen die niet gemakkelijk te beantwoorden zijn.

3.4 Kennis en capaciteit

Uit voorgaande knelpunten (de complexiteit van het rijksbeleid, het ontbreken van heldere kaders) blijkt de noodzaak op gemeentelijk niveau te kunnen beschikken over voldoende deskundigheid en capaciteit. In de praktijk blijkt echter dat er te weinig kennis en kunde beschikbaar zijn.

Uit de evaluatie van de kampeerregelgeving blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten gemiddeld 0,25 fte beschikbaar hebben voor vormgeving en uitvoering van het kampeerbeleid. Wat betreft de handhaving van de kampeerregelgeving hebben gemeenten gemiddeld 0,15 fte beschikbaar (Research voor Beleid, 2002). Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het hier specifiek gaat om het kampeerbeleid en niet het plattelandsbeleid in het algemeen.

Het gevolg van de beperkte kennis en capaciteit is dat weinig gemeenten een beleidsvisie hebben voor plattelandstoerisme. Gemeenten zijn vooral reactief. Ze gaan er pas over nadenken als een verzoek wordt ingediend.

3.5 **Beleid als stimulans voor ontwikkelingen**

Plattelandsvernieuwing is een relatief nieuw beleidsterrein. Een beleidsterrein waarbij het zoeken is naar een harmonieus evenwicht tussen behouden en verbeteren van de kwaliteit van het landelijk gebied en ruimte bieden voor nieuwe sociaal-economische activiteiten. Bovendien moet rekening gehouden worden met de traditioneel belangrijkste economische sector in het landelijk gebied, de agrarische sector.

Vanuit een landschappelijk perspectief gaat het om behoud van waarden als rust, ruimte, stilte en groen. Meer aandacht en financiële middelen voor natuur- en landschapsbeheer en weren van storende invloeden, zoals verrommeling, verdere bebouwing en toenemend verkeer zijn vanuit dit perspectief belangrijk.

Tevens moet aandacht worden besteed aan de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland, onder andere door het stimuleren van het plattelandstoerisme. Dit zal leiden tot een toename van bijvoorbeeld mini-campings, kampeerboerderijen, locaties voor outdoor-activiteiten en andere recreatie activiteiten.

Het lijkt wellicht alsof behoud van natuur en landschap en scheppen van nieuwe economische mogelijkheden moeilijk samen gaan. Dit is echter niet het geval. Sterker: ze kunnen niet zonder elkaar. De kwaliteit van het landschap is immers een van de dragers van een economische activiteit als plattelandstoerisme. Anderzijds is een goede sociaal-economische situatie nodig om verpaupering te voorkomen en het landschap mooi te houden of te maken. Kortom, van een tegenstelling is geen sprake. Wel is sprake van een situatie die vraagt om een zorgvuldige zoektocht naar een harmonieus samengaan van de leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied.

Zoals aan het begin van deze paragraaf is geconstateerd, zijn behalve natuur en landschap en nieuwe economische ontwikkelingen, ook de belangen van de agrarische sector bepalend voor het plattelandstoerisme beleid. Sommige wetten en regels voor de agrarische sector staan nieuwe economische ontwikkelingen in de weg.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de geïnterviewden het klimaat voor verandering en innovatie in het landelijk gebied niet optimaal vinden. Met name op lokaal niveau lopen initiatieven van ondernemers nogal eens vast. Zelfs als deze initiatieven in overeenstemming zijn met de geest van het rijksbeleid. Deze situatie wordt veroorzaakt door het complex van de reeds genoemde knelpunten (complexiteit rijksbeleid, ontbreken van heldere kaders, gebrek aan kennis en capaciteit) in combinatie met het vaak defensieve beleid op lokaal niveau. De heersende cultuur van 'nee, tenzij' moet worden omgebogen naar 'ja, mits'.

In het vigerende restrictieve bouwbeleid is niet alleen het bouwen van woningen problematisch, maar ook het bouwen en verplaatsen van (kleine) bedrijven(terreinen) en voorzieningen. Het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid blijkt hierdoor in de praktijk vaak te botsen met de in veel pilots gevoelde noodzaak tot economische ontwikkeling. Vooral in de reconstructiegebieden frustreren de restricties noodzakelijke innovaties (NIZW, 2001).

4 WET- EN REGELGEVING

4.1 Inleiding

Een (startende) ondernemer op het gebied van plattelandstoerisme krijgt te maken met een breed scala aan wet- en regelgeving en moet vaak meerdere vergunningen aanvragen. Het gaat hierbij om zowel landelijke als gemeentelijke wet- en regelgeving voor ruimtelijke ordening en milieu, openbare orde en veiligheid, sociale hygiëne of van sociaal-economische aard. In dit hoofdstuk worden de wetten en regels die van belang zijn voor plattelandstoerisme behandeld. Daarbij moet vermeld worden dat het niet gaat om een volledig overzicht, aangezien het sterk afhankelijk van de activiteit is welke wetgeving van belang is.

Hoewel de wet- en regelgeving die in dit hoofdstuk wordt beschreven door het Rijk wordt opgelegd, zijn over het algemeen gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Daarnaast hebben gemeenten de bevoegdheid om op grond van landelijke wetgeving nadere regels te stellen (verordeningen). Consequentie hiervan is dat regelgeving (en daarmee verplichtingen voor ondernemers) per gemeente verschillend kan zijn.

De volgende wet- en regelgeving komt in dit hoofdstuk aan de orde:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening
- Wet op de Openluchtrecreatie
- Woningwet en Bouwbesluit
- Wet Milieubeheer
- Drank en Horecawet
- Warenwet

4.2 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

4.2.1 De WRO in theorie

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is het belangrijkste wettelijke kader voor de ruimtelijke ordening van Nederland. De wet stamt uit 1965, maar is sindsdien vele malen herzien. De WRO deelt de overheid twee taken toe bij de inrichting van de ruimte: ordening en ontwikkeling. De WRO omvat een stelsel van ruimtelijke plannen voor de verschillende bestuursniveaus; gemeente, provincie en Rijk hebben ieder hun eigen taak en bevoegdheden (Peters 1999 p. 6010-6).

De uitgangspunten voor de inrichting van de ruimte worden door het rijk vastgelegd in een planologische kernbeslissing (pkb). Pkb's zijn structuurschema's die een kader bieden voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. Voorbeelden zijn de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte. Provincies stellen streekplannen op die gebaseerd zijn op de pkb's. Hierin staat meer gedetailleerd hoe de uitgangspunten van een pkb regionaal zijn in te vullen, bijvoorbeeld welke ruimte beschikbaar moet blijven voor landbouw, voor natuur en voor recreatie. Het streekplan wordt gebruikt als leidraad voor het eigen (provinciale) beleid en voor het beoordelen van het beleid van de gemeentelijke overheden. Zo zijn Gedeputeerde Staten bijvoorbeeld voor de goedkeuring van bestemmingsplannen gebonden aan de essentiële onderdelen van een streekplan. Op basis van het provinciale streekplan zijn gemeenten verplicht één of meer

bestemmingsplannen op te stellen voor het buitengebied, voor de bebouwde kom is dit nu nog facultatief. Er ligt een voorstel voor de herziening van de WRO waarin ook dit laatste verplicht wordt (zie paragraaf 4.2.3). De bestemmingsplannen moeten formeel tenminste eens in de tien jaar worden herzien (Peters 1999 p. 30,40). Dit blijkt lang niet altijd te gebeuren (Robbe 2001 p. 10).

Het bestemmingsplan bevat, naast een kaart waarop alle bestemmingen staan aangegeven, ook de bijbehorende bouw- en gebruiksvoorschriften. Het bestemmingsplan is van belang voor de startende plattelandstoerisme ondernemer om na te gaan welke activiteiten mogelijk zijn op de betreffende lokatie. Ook wanneer een bestaand bedrijf wil doorgroeien komt de vraag aan de orde of dit nog past binnen de bestaande bestemming.

Indien een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan kan de initiatiefnemer een vrijstelling van dit bestemmingsplan vragen op basis van artikel 19 van de WRO. Het gemeentebestuur zal middels een goede ruimtelijke onderbouwing moeten motiveren op welke wijze het project past in het gemeentelijk beleid (Peters 1999 p. 46 – 47). Tevens is er een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten (GS) nodig om vrijstelling te verlenen. Er kan geen gebruik gemaakt worden van de artikel 19-procedure als het vigerende bestemmingsplan ouder is dan tien jaar (Peters 1999 p. 19-24).

4.2.2 De WRO in de praktijk

Het bestemmingsplan buitengebied is in de praktijk een conservatief beleidsinstrument, dat zich voornamelijk richt op conserveren van bestaande en tegengaan van nieuwe, oncontroleerbare en ongewenste ontwikkelingen. De langdurige en formele procedures die doorlopen moeten worden voor het wijzigen van een bestemmingsplan of het aanvragen van een vrijstelling, schrikken veel startende ondernemers af (Broekhuizen en Van der Ploeg, 1997).

Of een toeristisch initiatief van een ondernemer mogelijk is zonder wijziging van het bestemmingsplan, is vaak niet eenduidig vast te stellen. Het bestemmingsplan biedt vaak enige speelruimte. Het is dan de vraag of de plantoetsers deze ruimte wil benutten of liever 'op safe' speelt. Uit de afgenomen interviews en uit de bestudeerde literatuur blijkt dat in de praktijk vaak voor het laatste wordt gekozen. Dit heeft een remmend effect op initiatieven voor plattelandstoerisme.

Een voorbeeld is de verplaatsing van een varkensbedrijf, waarbij leegstaande gebouwen achterblijven. De eigenaar van deze gebouwen verzocht in plaats van een agrarische bestemming om een bestemming als multifunctioneel plattelandscentrum. Hij heeft al wel globale ideeën over de invulling daarvan, maar wil een ruime bestemming om in de toekomst flexibel op nieuwe ontwikkelingen te kunnen inspelen. Gemeente ambtenaren hebben echter moeite met zo'n algemene omschrijving. Zij hebben behoefte aan het indammen van mogelijke risico's en willen de locatie een gedetailleerdere bestemming geven.

Bron: Interview Innovatiesteunpunt Wageningen (ISW)

Momenteel is het een groot probleem dat veel bestemmingsplannen ouder zijn dan tien jaar (Robbe 2001 p. 10) en vrijwel nooit passages over plattelandstoerisme bevatten. Maar ook in nieuwere bestemmingsplannen is dit het geval, al zijn er gemeenten die wel actief beleid geformuleerd hebben.

Voor de provincies is het beeld wisselend. In oudere streekplannen wordt plattelandstoerisme niet genoemd, in recente streekplannen en omgevingsplannen wel. Meestal gaat het om globale omschrijvingen. Een provincie die verder gaat is Zeeland. In een streekplanherziening is een 'positieve lijst' opgenomen met economische activiteiten op het platteland waar zij in beginsel positief tegenover staat. Andere provincies zijn meer behoudend en laten het beleid globaler of concreteriseren dit in andere notities. Dit is bijvoorbeeld in de provincies Limburg en Utrecht het geval. De provincie Utrecht heeft in de handleiding bestemmingsplannen buitengebied beleidsregels geformuleerd voor plattelandsvernieuwing.

Voorbeeld beleidsregels plattelandsvernieuwing provincie Utrecht:

De activiteiten zijn kleinschalig van omvang en passen bij de kwaliteit en de schaal van het buitengebied en zijn van ondergeschikt belang ten opzichte van de agrarische hoofdfunctie.

De activiteiten mogen geen hinder of belemmeringen veroorzaken voor omliggende woningen of agrarische bedrijven.

De activiteiten moeten landschappelijk goed inpasbaar zijn en geen negatieve uitstraling hebben op waarden van natuur en landschap.

De activiteiten moeten infrastructuurleel goed inpasbaar zijn en geen aanmerkelijke toename van de verkeersbelasting tot gevolg hebben.

Bij bewerking of verkoop van producten moet het gaan om de bewerking van een detailhandel in streekeigen agrarische producten; de verkoopoppervlakte moet beperkt blijven.

Verblijfsrecreatie in appartementen/ bed and breakfast is alleen toegestaan in bedrijfsruimten die één gebouw vormen met de bedrijfswoning.

4.2.3 Herziening WRO

In 1999 heeft het Ministerie van VROM besloten dat er een fundamentele herziening van WRO noodzakelijk is. In 2001 is het voorontwerp van de nieuwe WRO besproken in de Tweede Kamer. Inmiddels is een aangepaste versie van de nieuwe WRO goedgekeurd door de Ministerraad en voor advies naar de Raad van State gestuurd (www.vrom.nl).

De nieuwe WRO streeft naar een totaal nieuw en samenhangend pakket van regels ter vervanging van de huidige wet. Het biedt vereenvoudigde procedures, onderscheidt scherper de verantwoordelijkheden van de overheden en bevordert een goede ruimtelijke kwaliteit en toereikende bevoegdheden voor handhaving. De onderstaande punten zijn van belang in verband met ontwikkelingen op het gebied van plattelandstoerisme:

- Een sterkere positie van bestemmingsplannen zodat de ontwikkelingen op het gemeentelijk grondgebied in samenhang kunnen worden beoordeeld. Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijk grondgebied, het stadsvernieuwingsplan wordt onderdeel van het bestemmingsplan, vrijstellingen van het bestemmingsplan (art. 19, huidige WRO) worden drastisch beperkt, de bestemmingsplanprocedure wordt bekort (naar 34 weken) en gemeenten doen voortaan jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid.

- Effectieve sturing door Rijk en provincie. Rijk, provincies en gemeenten krijgen ieder hun eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden om die waar te maken. In een structuurvisie leggen ze hun visie op toekomstige ontwikkelingen in een gebied vast. Structuurvisies komen in de plaats van de planologische kernbeslissing, het Streekplan en het Structuurplan. Rijk en provincie kunnen aan gemeenten instructies meegeven waarmee de gemeente bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening moet houden.
- Intergemeentelijke samenwerking kan zo nodig door de provincie worden afgedwongen zodat de provincie de ruimtelijke besluitvorming op regionaal niveau beter kan afstemmen en sturen (persbericht Ministerie van VROM van 30-08-2001, www.vrom.nl)

4.3 Wet op de Openluchtrecreatie (WOR)

4.3.1 De WOR in theorie

Het onderdeel kampeerregelgeving van de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) is op 1 november 1995 in werking getreden met een overgangstermijn van 2 jaar en is de opvolger van de Kampeerwet. De WOR is een raamwet die gemeenten een grote mate van vrijheid biedt om het beleid voor openluchtrecreatie zelf in te vullen.

De WOR regelt wat de verblijfsrecreatie betreft zaken met betrekking tot kamperen. In de WOR worden de volgende kampeervormen onderscheiden:

- Kamperen met vergunning⁵; kampeerterrein waarbij het terrein in het bestemmingsplan uitsluitend of mede aangewezen is als kampeerterrein.
- Vrijstelling/ontheffing kleinschalig kamperen; kampeerterrein waarbij het bestemmingsplan zich niet mag verzetten tegen plaatsing. Het maximaal aantal te plaatsen kampeermiddelen is 10 en voor door B&W per kalenderjaar vast te stellen korte perioden maximaal 15. In de WOR is de verplichte koppeling met het agrarische bedrijf voor vrijstellings- en ontheffing kleinschalig kamperen losgelaten t.o.v. de kampeerwet. Gemeenten kunnen wel besluiten om deze koppeling te handhaven.
- Vrijstelling/ontheffing verenigingskamperen; kampeerterrein voor een organisatie met sociale, culturele, educatieve of wetenschappelijke doelstelling. Het bestemmingsplan mag zich niet verzetten tegen plaatsing.
- Vrijstelling/ontheffing natuurkamperen; natuurkampeerterrein conform de Ministeriële regeling natuurkampeerterrinen. Het bestemmingsplan mag zich niet verzetten tegen plaatsing.
- Ontheffing groepskamperen; kamperen buiten kampeerterrein door groepen uitgaande van organisaties met sociale, culturele, educatieve of wetenschappelijke doelstelling voor een korte aaneengesloten periode.

Voor ontheffings- en vrijstellingskamperen is het voldoende als het bestemmingsplan zich niet expliciet tegen deze vormen verzet. Voor andere vormen van kamperen is een specifieke bestemming noodzakelijk.

Kampeerverordening

De WOR bevat, in tegenstelling tot zijn voorloper de Kampeerwet, geen plicht voor de gemeente om een kampeerverordening vast te stellen. Het is aan de gemeente zelf om te bepalen of men een verordening wil. Uitzondering hierop is het toestaan van het

⁵ Dit is het 'regulier' kamperen.

vrij kamperen en het kamperen voor het eigen gebruik, hiervoor is een verordening wel verplicht (VNG, 1995).

Besluit hygiëne, gezondheid, veiligheid kampeerterreinen

Het besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid van kampeerterreinen, gekoppeld aan art. 17 van de WOR, stelt eisen voor drinkwater, toiletten, tappunten, wasgelegenheid en afvalwater. Voor kampeerterreinen waarvoor een kampeervergunning is vereist, worden hogere eisen gesteld dan aan het ontheffing/ vrijstellingskamperen (VNG, 1995).

4.3.2 De WOR in de praktijk

In 2001 heeft het Ministerie van LNV een evaluatieonderzoek naar de Kampeerregelgeving in de WOR laten uitvoeren. Uit deze evaluatie komen enkele knelpunten naar voren.

De overgang van de Kampeerwet naar de WOR is er waarschijnlijk mede oorzaak van geweest dat een meerderheid van de gemeenten het kampeerbeleid heeft vastgelegd middels een beleidsnota, bestemmingsplan of kampeerverordening. Wat betreft de beleidsuitvoering zijn de resultaten echter minder positief. Voor de hiermee samenhangende taken is nauwelijks of geen personeel beschikbaar. Dit resulteert in het feit dat relatief veel vergunningen en ontheffingen niet zijn aangepast aan de regelgeving van de WOR en nog steeds gebaseerd zijn op de oude Kampeerwet (Research voor Beleid, 2002). In eerder evaluatieonderzoek is ook al geconstateerd dat in zogenaamde recreatie-gemeenten een behoorlijke know-how over de WOR bestaat, maar dat die in andere gemeenten aanzienlijk minder is (Nijenhuis, 1997).

De meeste gemeenten maken weinig gebruik van de ruimte die de WOR als Kaderwet biedt, zo constateerde Nijenhuis in 1997. In de praktijk koppelen de meeste gemeenten het kleinschalig kamperen aan het agrarisch bedrijf en maken geen gebruik van de mogelijkheid om kleinschalig kamperen op niet-agrarische percelen toe te staan. De voornaamste reden die hiervoor wordt aangegeven is dat gemeenten terughoudend zijn bij het toestaan van nieuwe ontwikkelingen (Nijenhuis, 1997). Dit beeld komt ook naar voren uit het evaluatieonderzoek van 2001.

Binnen de dereguleringsoperatie in de jaren negentig zijn groepsaccommodaties, zomerhuisjes, vakantiebungalows en kampeerboerderijen niet in de WOR opgenomen. Voor de inwerkingtreding van de WOR vielen ze echter nog wel onder de werkingssfeer van de oude Kampeerwet. In de huidige situatie kunnen gemeenten regels stellen op grond van het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Uit de evaluatie van de WOR blijkt echter dat de overgrote meerderheid van de gemeenten voor groepsaccommodaties en kampeerboerderijen nog geen vergunningen hebben verleend op basis van Bouwbesluit/ Bouwverordening. Veel van deze groepsaccommodaties en kampeerboerderijen functioneren zelfs nog op basis van een vrijstelling uit de oude Kampeerwet, de zogenaamde 100 dagenregeling. Opvallend is dat een groot deel van de gemeenten van oordeel is dat groepsaccommodaties vergunningplichtig dienen te worden wanneer zij onder de werking van de WOR zouden komen. Sommige gemeenten onderbouwen dit antwoord door te spreken van een 'wetmatig vacuüm' dat anders ontstaat. Hiervan is echter geen sprake. Geconstateerd kan worden dat het beschikbare instrumentarium (de bouwregelgeving) juist onvoldoende wordt benut. Veel gemeenten hebben een forse achterstand met het afgeven van gebruiksvergunningen op basis van de bouwregelgeving (Research voor Beleid, 2002).

Handhaving van de WOR heeft in de meeste gemeenten weinig prioriteit. Het gebrek aan afstemming tussen de verschillende handhavende instanties en onvoldoende capaciteit en kennis van ambtenaren worden genoemd als oorzaak. Bovendien bevordert de achterstand in het aanpassen van de vergunningen aan de nieuwe wet een gedegen controle niet (Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke Handhaving, 1998).

4.3.3 Herziening WOR

Mede naar aanleiding van het evaluatieonderzoek dat het Ministerie van LNV in 2001 liet uitvoeren naar het functioneren van de kampeerregelgeving van de WOR, heeft de Tweede Kamer positief gereageerd op een voorstel tot wetswijziging. Na inwerkingtreding van deze wetswijziging zal bij het 'kleinschalig kamperen' het plaatsen van ten hoogste 15 kampeermiddelen gedurende het gehele kampeerseizoen zijn toegestaan. Voorheen was dit alleen toegestaan tijdens door B&W per kalenderjaar vast te stellen korte perioden, waarbij in de wet het begrip 'korte periode' niet nader werd omschreven (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2002).

4.3.4 Reguliere recreatiebedrijven

Voor een kleinschalig kampeerbedrijf dat wil doorgroeien naar meer dan 15 standplaatsen is een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk; er is dan immers sprake van een regulier recreatiebedrijf. Verzoeken van ondernemers om zo'n bestemmingswijziging worden in de praktijk vaak niet gehonoreerd. Vrees bij gemeenten voor een aantasting van het landschap of strijdigheid met de stankrichtlijn zijn hiervan veelal de oorzaak. Voor de economische vitaliteit van het landelijk gebied is dit jammer. Kampeerreinen van 30 à 40 standplaatsen dragen hieraan meer bij dan de kleinere kampeerreinen.

4.4 Woningwet en Bouwbesluit

De Woningwet regelt onder andere de veiligheid en het veilig gebruik van woningen en andere gebouwen. In het Bouwbesluit zijn de minimum technische bouwvoorschriften landelijk geüniformeerd. Deze voorschriften hebben betrekking op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Voor de logiesfunctie van een gebouw gelden specifieke voorschriften, bijvoorbeeld voor oppervlakten en vluchtwegen. De wet bepaalt dat iedere gemeente een Bouwverordening, waarin de gebruiksvoorschriften staan beschreven, op moet stellen. Voor het bouwen van een bouwwerk is een bouwvergunning nodig. Voor kleinere bouwwerken kan op basis van het Besluit Meldingsplichtige Bouwwerken (BMB) worden volstaan met een bouwmelding. Voor het bouwen of verbouwen van een gebouw voor een toeristische activiteit is het dus nodig een bouwvergunning aan te vragen of de bouw te melden bij de gemeente. Daarnaast moet een bouwwerk voldoen aan de voorschriften van de bouwverordening van de gemeente en worden gebouwd volgens de eisen in het bestemmingsplan (www.minvrom.nl).

4.5 Wet Milieubeheer

4.5.1 De Wet Milieubeheer in theorie

De Wet Milieubeheer verbiedt handelingen die gevaar, schade of hinder van bedrijven ten opzichte van de omgeving opleveren. Aan de hand van het inrichtingen- en vergunningenbesluit kan bepaald worden of een ondernemer een vergunnings- of meldingsplicht heeft. Op basis van het Besluit horeca, sport en recreatie-inrichtingen milieubeheer kan op het vlak van plattelandstoerisme in veel gevallen worden volstaan met een melding (meldingsplicht) bij de gemeente. In het besluit worden eisen gesteld aan geluidsniveau, energieverbruik, afvalstoffen, afvalwater, lichthinder en waterverbruik.

Richtlijn Veehouderij en Stankhinder

Een vorm van milieuwetgeving die voor plattelandstoerisme van groot belang is, is de stankrichtlijn. Deze is van toepassing op het verlenen van een milieuvergunning voor agrarische veehouderijen. In 1995 signaleerden zowel gemeenten als de agrarische sector knelpunten bij het toepassen van de toenmalige vigerende stankrichtlijn volgens de 'Brochure Veehouderij en Hinderwet 1985'. Toepassing van de 'brochure' bleek de gewenste dynamiek in de veehouderij te blokkeren. De regering deed in 1995 de toezegging deze knelpunten op te lossen en kwam met de 'Richtlijn Veehouderij en stankhinder 1996'. De richtlijn ging uit van de een vergelijkbare systematiek van afstanden en omgevingscategorieën. Echter door kritiek van de Raad van State (1998) op de wetenschappelijke onderbouwing van de verandering in omgevingscategorieën en berekeningswijze van de cumulatie kwam de 'richtlijn' onder druk. Gemeenten moesten voor deze onderdelen terugvallen op de 'brochure'. Tot op heden gaat het stankbeleid nog grotendeels uit van de 'brochure' (Gies, T.J.A. en G.F. van den Bosch, 2002).

Op basis van stankgevoeligheid zijn voorzieningen ondergebracht in vier omgevingscategorieën. De verblijfsrecreatie valt onder de zwaarste omgevingscategorie I, dagrecreatieve voorzieningen behoren tot categorie II. Daarentegen kunnen agrotouristische voorzieningen als neventak van het agrarisch bedrijf buiten de Richtlijn vallen. Dit zijn ondermeer kampeerboerderijen en minicampings, maar ook bed&breakfast-voorzieningen kunnen tot deze uitzonderingen worden gerekend.

4.5.2 Richtlijn veehouderij en stankhinder in de praktijk

In de praktijk blijkt de richtlijn veehouderij en stankhinder een belangrijk knelpunt te zijn bij de ontwikkeling van plattelandstoerisme activiteiten. De dynamiek in het landelijk gebied wordt door de stankzonerings beperkt. Bestemmingswijziging van een voormalig agrarisch bedrijf is vaak niet mogelijk, omdat het daarmee een stankgevoelig object zou worden en de uitbreidingsmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijven zou beperken.

Hierdoor blijven activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme vaak beperkt tot nevenactiviteiten van het agrarisch bedrijf. Bovendien verhindert de richtlijn plattelandstoerisme activiteiten van niet-agrariërs.

4.5.3 Herziening richtlijn veehouderij en stankhinder

In 2002 is een eerste stap gezet met de wettelijke vastlegging van het beoordelingskader voor agrarische stankhinder. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een deel van de reconstructiegebieden (landbouwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden met primaat natuur) enerzijds en 'de rest van Nederland' anderzijds.

In april 2002 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een voorstel tot wijziging van de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden (Wsv). Deze is van toepassing voor landbouwontwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden in de reconstructiegebieden. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel in mei 2002 zonder voorbehoud aanvaard.

In de Wsv krijgt de stanknormering zoals die is vastgelegd in de Richtlijn Veehouderij en stankhinder uit 1996 een wettelijke basis. Daarnaast geldt dat er met de invoering van de Wsv twee belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de situatie in de afgelopen jaren. In de eerste plaats is de categorie-indeling van de stankgevoelige objecten aangepast en daarmee versoepeld. Een tweede belangrijke wijziging is dat de zogenaamde cumulatierегeling is geschrapt. Dit betekent dat bij de vaststelling van de emissiegrens de stankoverlast van aangrenzende veehouders niet bij elkaar wordt opgeteld. Veehouders hebben hierdoor meer ontwikkelingsmogelijkheden.

Voor 2003 is de Wet stank en veehouderij voorzien die een landelijke werking heeft. Hierin zal het beoordelingskader voor de rest van Nederland worden opgenomen en tevens het beoordelingskader van de Wsv worden opgenomen.

4.6 Drank- en horecawet

De drank- en horecawet is een landelijke wet die wordt uitgevoerd door de gemeente. De gemeenten kunnen middels een drank- en horecaverordening aanvullende eisen stellen. Een vergunning is vereist voor de zogenaamde natte horeca, waarbij alcoholhoudende drank wordt verkocht voor gebruik ter plaatse. De inrichting moet ook voldoen aan het besluit inrichtingseisen Drank- en Horecawet.

4.7 Warenwet

De warenwet is in het leven geroepen als bescherming van de consument tegen producten die bedorven zijn. De wet stelt eisen ten aanzien van hygiëne, apparatuur en inrichting. Toetsing vindt plaats door de Inspectie Gezondheidsbescherming (voorheen Keuringsdienst van Waren).

4.8 Wet- en regelgeving in algemene zin

Er zijn vele wetten en regelingen van invloed op nieuwe plattelandstoerisme initiatieven. De diverse wetten en regelingen zijn echter niet geschreven met het doel om plattelandstoerisme te bevorderen. Het begrip plattelandstoerisme wordt veelal niet genoemd in bestaande wetgeving. Toepassen van wetgeving voor het afgeven van een vergunning is daardoor moeilijk. Soms is het zelfs zo sterk dat bestaande regelgeving processen nadelig beïnvloedt. Het bestaande instrumentarium loopt veelal achter op de nieuwe inzichten en beleidsdoelen. Een bijkomend probleem is dat in sommige gevallen zelfs sprake is van tegengestelde voorschriften. Dit maakt het extra complex voor de (startende) ondernemer. (Ministerie van EZ, MDW werkgroep, 2001).

Een ondernemer wil in een karakteristieke boerderij een horecagelegenheid inrichten. De brandweer eist een brandtrap aan de achterkant van het pand, de welstandscommissie verbiedt juist een trap aan de achterkant. In dit geval worden er verschillende eisen gesteld aan het afgeven van de bouwvergunning en de gebruikersvergunning.

Wat hier ook niet onvermeld mag blijven, is dat in een aantal gevallen andere regels gelden voor agrarische ondernemers dan voor recreatie-ondernemers. Binnen de recreatiesector zet dit soms kwaad bloed.

De belangrijkste knelpunten voor plattelandstoerisme komen voort uit de:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening
- Wet op de Openluchtrecreatie
- Richtlijn Veehouderij en stankhinder

In het algemeen kan worden gesteld dat wetten veelal meer ruimte bieden dan wordt benut. Begrippen in wet- en regelgeving zijn immers tot op zekere hoogte naar eigen inzicht te interpreteren. In het BANS-rapport 'Naar een vitaal platteland' wordt er voor gepleit om vaker de grenzen op te zoeken. Hiervoor bestaat nog teveel koudwatervrees. In het vervolg van het BANS project is analoog aan het project 'Stad en Milieu' het project 'Platteland en Milieu' in een aantal pilotgebieden van start gegaan. De pilotgebieden krijgen de ruimte om tegenstrijdige wetten en regels tegen elkaar af te wegen. In speciale gevallen kunnen gemeenten afwijken van geldende milieuwet- en regelgeving als dit leidt tot meer leefbaarheid (Ministerie BZK, 2002).

5 FINANCIËLE REGELINGEN

5.1 Inleiding

Er zijn diverse financiële regelingen van toepassing op het thema plattelandstoerisme. Zowel de EU, het Rijk, provincies als gemeenten bieden subsidiemogelijkheden. In bijlage 2 is een (niet uitputtend) overzicht gegeven, inclusief een korte toelichting. Er wordt met name ingegaan op Europese en landelijke regelingen. Op provinciaal en lokaal niveau dienen de beschreven regelingen meer als voorbeelden.

5.2 Tussenlaag

Europese en nationale subsidieregelingen zijn meestal bestemd voor tussenliggende overheidslagen en projectbureaus en niet direct voor de ondernemer. De individuele ondernemer heeft op die manier indirect profijt van deze subsidieregelingen. Regelingen waar de ondernemer rechtstreeks van kan profiteren zijn met name regionale en lokale subsidieregelingen. Organisaties als Innovatie Steunpunt Wageningen zijn een belangrijke schakel tussen ondernemers en subsidieverstrekker, met name voor advisering.

5.3 Knelpunten

In 'Wegen naar een ander platteland' beschrijft het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) de 'beleidsdouches' waar lagere overheden mee te maken krijgen. Provincies en gemeenten zijn op dit moment veel tijd kwijt aan het doorgronden van beleidsinitiatieven van de verschillende departementen en de EU om het platteland te vitaliseren. De beleidsprogramma's en de subsidies kennen alle verschillende financierings- en verantwoordingssystematieken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Europese plattelandssubsidieprogramma Leader en het Plattelandsontwikkelingsplan (POP). Aan deze beleidsprogramma's zitten dikke toelichtende boeken vast waarin alle condities en voorwaarden staan vermeld, aldus het NIZW. In het geval van integrale plattelandsprojecten voor een specifiek gebied zijn provincies en gemeenten gedwongen het integrale project 'op te knippen' in allerlei subsidie-deelaanvragen. Dit kost heel veel tijd en er zijn in de praktijk tal van deskundigen bij betrokken. De ene ambtenaar weet alles van de ene regeling, de andere weer alles van een andere. Dit betekent tevens dat projectleiders van streekontwikkelingsplannen gedwongen worden om een heel netwerk van deskundigen af te lopen bij het aanvragen van subsidies. Noodgedwongen wordt onevenredig veel tijd gestoken in de beleidsvoorbereiding, de subsidieverzoeken en de subsidieverantwoording. De uitvoering wordt het kind van de rekening. Overlegtijd gaat uitvoeringstijd verdringen. Plannen blijven te lang in het papieren stadium hangen, aldus het NIZW (2001).

Uit andere evaluaties van subsidieregelingen komen vergelijkbare knelpunten naar voren:

- Er is sprake van een ondoorzichtig geheel van subsidieregelingen van verschillende instanties.
- Het is onduidelijk hoe regelingen zich tot elkaar verhouden.
- Procedures en criteria zijn onduidelijk.
- Lange doorlooptijden en het feit dat het veelal tenderprocedures zijn, maken snel handelen onmogelijk.
- Het accent van de regelingen ligt bij de agrarische sector. Voor niet-agrariërs zijn de mogelijkheden beperkt.

(Boonstra, 1999 en Stichting Recreatie, kennis- en innovatiecentrum en Expertisecentrum LNV, 2002).

Een gevolg van deze knelpunten is dat nogal eens sprake is van onderuitputting van middelen.

5.4 Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid

Veel van de knelpunten die in paragraaf 5.2 zijn genoemd zijn bekend bij het Rijk. Met de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebieden (SGB) is een eerste stap gezet naar bundeling en vereenvoudiging van subsidie-instrumenten. Deze regeling zal worden uitgebouwd tot een instrument voor breed gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied.

6 OPLOSSINGSRICHTINGEN

Dit hoofdstuk schetst mogelijke oplossingen voor de knelpunten die in de voorgaande hoofdstukken zijn aangegeven. In paragraaf 6.1 worden eerst de belangrijkste knelpunten opgesomd op basis van de analyse in voorgaande hoofdstukken. Paragraaf 6.2 schetst vervolgens het ideale ondernemersklimaat voor de totstandkoming van plattelandstoerisme activiteiten. In paragraaf 6.3 komen de actuele ontwikkelingen aan de orde die kunnen bijdragen aan dit ideale ondernemersklimaat. Paragraaf 6.4 doet tenslotte aanbevelingen voor het bereiken van het ideale ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme.

6.1 Opsomming knelpunten

Beleidsformulering en -uitvoering

Om de vraag te beantwoorden of, en zo ja hoe, wet- en regelgeving plattelandstoerisme negatief beïnvloedt, staan we eerst stil bij de beleidsformulering en -uitvoering. Wet- en regelgeving moet er immers aan bijdragen dat datgene wat de overheid graag wil, ook werkelijkheid wordt.

Op rijksniveau is plattelandsbeleid ondergebracht in vele nota's, doelstellingen en beleidscategorieën. De vertaling van het rijksbeleid naar gebiedsniveau wordt daarmee voor de lokale overheden en hun partners een welhaast onmogelijke opgave. Dit werkt sterk vertragend op de uitwerking en effectuering van het rijksbeleid, temeer daar op lokaal niveau veelal onvoldoende deskundigheid en capaciteit beschikbaar is.

Overigens is niet alleen op Rijksniveau, maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau de ontwikkeling van het plattelandsbeleid vaak ondergebracht bij diverse afdelingen. Dit maakt de situatie voor (potentiële) ondernemers nog complexer.

Een terugkerend probleem bij het formuleren van beleid voor plattelandstoerisme is de discussie over de inhoud van het begrip. Met name bij gemeenten en bij (potentiële) ondernemers is behoefte aan definities, kaders en beslissingscriteria. Momenteel is het zo dat onduidelijkheid bij gemeenten over wat wel en niet mag en onzekerheid over het in de hand kunnen houden van eenmaal in gang gezette ontwikkelingen, hen terughoudend maakt voor innovatieve ideeën.

Wet- en regelgeving

Algemene zin

Wet- en regelgeving belemmert de ontwikkeling van plattelandstoerisme in bepaalde opzichten. De wetten en regels zijn er vooral om bestaande belangen te beschermen, met name belangen van natuur en landschap en agrarische belangen, en niet om nieuwe initiatieven te stimuleren. Soms maken wetsteksten ontwikkelingen echt onmogelijk, maar vaak geeft de wijze waarop wet- en regelgeving wordt geïnterpreteerd problemen. Ambtenaren en bestuurders zijn vaak terughoudend om de grenzen van de wet op te zoeken.

De wetten die plattelandstoerisme belemmeren, zijn:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening
- Wet op de Openluchtrecreatie
- Richtlijn Stank en Veehouderij

Met name de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder staat de dynamiek en de vernieuwing van het landelijk gebied soms in de weg en veroorzaakt bovendien ongelijkheid tussen agrariërs en niet-agrariërs.

In de voorgaande hoofdstukken is per wet besproken wat de knelpunten zijn. In deze paragraaf is de activiteit als invalshoek gekozen. Voor de belangrijkste vormen van plattelandstoerisme worden de knelpunten beschreven die samenhangen met wet- en regelgeving.

Kleinschalig kamperen

Voor het kleinschalig kamperen bestaat een helder beleid. In de WOR is duidelijk het aantal standplaatsen omschreven dat een vrijstellingscamping kan bieden. De grootste onduidelijkheid die hieromtrent in de WOR zit, wordt thans aangepakt. Het feit dat slechts gedurende door B&W aan te geven korte perioden in een kalenderjaar 15 i.p.v. 10 eenheden geplaatst mogen worden, is lastig handhaafbaar. Het voorstel voor wetwijziging WOR dat nu wordt uitgewerkt zal het plaatsen van ten hoogste 15 kampeermiddelen mogelijk maken gedurende de periode 15 maart tot en met 31 oktober per kalenderjaar.

Veel gemeenten koppelen het kleinschalig kamperen aan een agrarische bestemming. De kampeerregelgeving WOR biedt de mogelijkheid om deze koppeling los te laten. In de praktijk blijkt dat veel gemeenten hier geen gebruik van maken. De meeste gemeenten voeren geen actief beleid voor zoneren en quoteren van het kleinschalig kamperen.

Voor campings met meer dan 15 standplaatsen biedt de WOR geen vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheden. Wanneer een kampeerterrein wil doorgroeien naar 30 à 40 standplaatsen, een aantal dat bedrijfseconomisch interessanter is dan 15 plaatsen, is een bestemmingswijziging en een kampeervergunning i.p.v. van een ontheffing of vrijstelling noodzakelijk. In de praktijk krijgen kleinschalige kampeerterreinen van de gemeente niet de ruimte om door te groeien naar een groter, vergunningplichtig kampeerterrein.

Groepsaccommodaties

In het verleden waren de richtlijnen voor groepsaccommodaties vastgelegd in de Kampeerwet. Toen deze werd omgezet in de WOR, zijn de groepsaccommodaties in het kader van de dereguleringsoperatie eruit gehaald. Gemeenten kunnen nu regels stellen op basis van het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Uit onderzoek blijkt dat slechts 20% van de gemeenten gebruiksvergunningen heeft verleend aan groepsaccommodaties. Sommige gemeenten hanteren regels zoals de '100dagenregeling', een vrijstellingsregeling op basis van de vroegere Kampeerwet die al lang is vervallen (Research voor beleid, 2002).

Veel groepsaccommodaties die ten tijde van de Kampeerwet gestart zijn, hebben geen positieve bestemming gekregen en functioneren op basis van de toen afgegeven vrijstelling. Indien het bestemmingsplan sindsdien niet is herzien, hebben zij nog steeds geen positieve bestemming. Wanneer de komende jaren een nieuw bestemmingsplan gemaakt wordt, hebben sommige van deze accommodaties een probleem. Het verkrijgen van een positieve bestemming is namelijk soms onmogelijk omdat er dan een conflict ontstaat met de regelgeving ten aanzien van stankhinder.

Bed & breakfast

Bed & breakfast-voorzieningen zijn een snel groeiend toeristisch fenomeen. Evenals bij groepsaccommodaties, loopt de regelgeving via het Bouwbesluit, Bouwverordening en het bestemmingsplan. Aangezien het om een relatief nieuw fenomeen gaat is bed & breakfast meestal nog niet opgenomen in een streekplan of bestemmingsplan. De voorwaarden wat betreft de omvang (maximum aantal kamers) van bed & breakfast verschillen per provincie en per gemeente. In recente bestemmingsplannen wordt bed & breakfast steeds vaker beschreven en wordt deze voorziening vaak gekoppeld aan een agrarische bestemming.

Horeca en dagrecreatie

De omvang van verblijfsrecreatie voorzieningen is relatief eenvoudig te begrenzen met een maximum aantal standplaatsen of bedden. Voor een horecavoorziening, zoals een theetuin, of een dagrecreatie voorziening als een kanoverhuurbedrijf, is een begrenzing aanzienlijk lastiger. Dit maakt het voor beleidsmakers moeilijk om een goed afgewogen beslissing te nemen of een bepaald initiatief wel of geen doorgang mag vinden. Ook is het de vraag welke activiteiten nog binnen een bestaande bestemming kunnen plaatsvinden (de verkoop van ijs?) en wanneer de bestemming horeca of recreatie en daarmee een toets aan de Wet Stank en Veehouderij, noodzakelijk wordt.

Financiële regelingen

Er zijn vele subsidieregelingen van toepassing op het thema plattelandstoerisme. Voor (beginnende) ondernemers is dit op zichzelf positief. Er zijn echter wel enkele knelpunten:

- Er is sprake van een ondoorzichtig geheel van subsidieregelingen van verschillende instanties.
- Het is onduidelijk hoe regelingen zich tot elkaar verhouden.
- Procedures en criteria zijn onduidelijk.
- Er is sprake van lange doorlooptijden en tenderprocedures. Dit maakt snel handelen onmogelijk.
- De communicatie is voornamelijk gericht op de agrarische sector, andere partijen zijn minder goed op de hoogte van financiële regelingen.

6.2 Het ideale ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme

In een publicatie uit 2001 met de titel 'Openbare inrichtingen à la carte' zoekt de MDW werkgroep Openbare inrichtingen van het Ministerie van EZ naar mogelijkheden om knelpunten in wet- en regelgeving voor ondernemers te verminderen. Invalshoek hierbij is 'het ideale ondernemersklimaat'. In dit onderzoek wordt een vergelijkbare methodiek gehanteerd, waarbij gesproken wordt van 'het ideale ondernemersklimaat voor het opstarten van activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme'. Bij het zoeken naar oplossingen voor de in de vorige paragraaf gesignaleerde knelpunten kan dit ideale ondernemersklimaat als toetsingskader worden gezien.

Voor het ideale ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme dient aan randvoorwaarden te zijn voldaan voor beleidsuitvoering, wet- en regelgeving en financiële regelingen. De belangrijkste randvoorwaarden zijn:

Beleidsuitvoering

- Op basis van richtlijnen en kaders wordt het begrip 'plattelandstoerisme' door betrokken overheden (eerst door het rijk, vervolgens door de provincie en gedetailleerder op gebiedsniveau) duidelijk omschreven, zodat partijen die met het beleid te maken hebben (lagere overheden, ondernemers, intermediaire organisaties) weten wat onder dit begrip verstaan moet worden.
- Eenduidig geformuleerd, integraal rijksbeleid voor het landelijk gebied met draagvlak in de samenleving. Het beleid voor het landelijk gebied staat beschreven in één nota en er is sprake van een eenvoudige gebiedsindeling: natuur, nationaal landschap, recreatie en landbouw (zie ook 'Meer regio, minder regels, meer resultaat' Raad voor het Landelijk Gebied, 2002). Het beleid biedt ruimte voor iedere (beginnend) ondernemer (dus ook niet- agrariërs) om activiteiten op het vlak van plattelandstoerisme te ontwikkelen.
- Duidelijke criteria voor het opstellen van provinciale en gemeentelijke plannen. Provincie en gemeenten krijgen van het rijk zoveel mogelijk ruimte bij de invulling en uitvoering. Het rijk geeft wel duidelijk aan welke keuzen gemaakt kunnen worden.
- Heldere rolverdeling tussen rijk, provincie en gemeente. Uitgangspunt van de bestuurlijke sturing is door middel van gebiedsgericht beleid regionaal maatwerk te leveren. Om deze bestuurlijke sturing tot stand te brengen wordt gebruik gemaakt van gebiedsconvenanten, bestuursovereenkomsten, bestuursakkoorden, gebiedscommissies en publiek-private partnerconstructies.
- Horizontale afstemming van het beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau. Binnen de provincie is het beleid op het gebied van plattelandstoerisme op elkaar afgestemd, de provincie verzorgt maatwerk voor gemeenten, bijvoorbeeld door het vormen van een regionale commissie. Gemeenten binnen een regio ontwikkelen gezamenlijk een toekomstvisie en kunnen strikt gemeentelijke belangen daarbij overboord zetten.
- Afstemming op lokaal/regionaal niveau tussen overheid en maatschappelijke organisaties, resulterend in een gebiedsvisie. Op basis van overleg met belangenorganisaties in de regio is er veel draagvlak voor de gebiedsvisie. De samenwerking tussen de reguliere recreatiesector en verschillende vormen van plattelandstoerisme levert een aantrekkelijk totaalproduct op. Waar nodig wordt tot quoterings- en zonering overgegaan. In de visie wordt ingespeeld op specifieke kwaliteiten van het gebied.
- Beschikbaarheid van specifieke kennis en capaciteit op provinciaal en gemeentelijk niveau. Ambtenaren hebben voldoende kennis over plattelandstoerisme en inzicht in initiatieven die in andere gebieden plaatsvinden.
- Positieve instelling tegenover plattelandstoerisme op lokaal niveau ('ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'). Nieuwe initiatieven worden positief benaderd en er wordt actief gezocht naar mogelijkheden om deze te realiseren binnen de geformuleerde gebiedsvisie.

Wet- en regelgeving

- Wet- en regelgeving wordt gebruikt om geformuleerde beleidsdoelstellingen te bereiken, waarbij de ruimte die de wet laat wordt benut. Stimuleren is ruimte bieden. Met een defensieve houding komt er geen vernieuwing tot stand. De diversiteit van het landelijk gebied vraagt om een ruimere opvatting van bestaande wet- en regelgeving.
- Ondernemers worden door de overheid optimaal ondersteund bij het verkrijgen van vergunningen. Ondernemers hebben goed inzicht in de procedures en de voorwaarden waar zij aan moeten voldoen.
- Bestemmingsplannen zijn up to date, afgestemd op vigerend beleid van hogere overheden en beschrijven mogelijkheden voor plattelandstoerisme.
- De lokale overheid weet welke vergunningen nodig zijn voor de verschillende activiteiten op het gebied van plattelandstoerisme.

- De milieuwetgeving (o.m. Richtlijn Veehouderij en Stankhinder) functioneert zodanig of is zodanig aangepast dat er ruimte is voor initiatieven op het gebied van plattelandstoerisme.

Financiële regelingen

- Toegankelijk en doorzichtig subsidiestelsel voor plattelandstoerisme.
- Gestroomlijnde en snelle procedures voor aanvragen subsidie.
- Subsidieregelingen zijn van toepassing op alle potentiële plattelandstoerisme ondernemers.

6.3 Actuele ontwikkelingen

In de vorige paragraaf is het ideale ondernemersklimaat beschreven voor het ontwikkelen van plattelandstoerisme activiteiten. Uit de analyse in paragraaf 6.1 blijkt dat in de huidige situatie geen sprake is van een ideaal ondernemersklimaat voor plattelandstoerisme. Er zijn echter actuele ontwikkelingen die inmiddels bijdragen aan het verbeteren van het ondernemersklimaat. Deze worden in deze paragraaf besproken.

Vanuit verschillende invalshoeken en organisaties wordt reeds gezocht naar oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten. Sommige initiatieven zijn specifiek gericht op plattelandstoerisme, andere zijn meer algemeen van aard.

Bestuursakkoord Nieuwe Stijl

In maart 1999 is het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) door het rijk, IPO en VNG ondertekend. Het BANS is een verzameling afspraken die partijen gezamenlijk willen uitvoeren. Het doel van BANS is om een effectieve bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Het gaat hierbij om brede beleidsthema's waarbij meerdere departementen betrokken zijn. Binnen het BANS hebben gemeenten, provincies en het rijk het initiatief genomen om de vitalisering van het landelijk gebied gezamenlijk te agenderen.

Gebiedsgericht beleid wordt binnen BANS gezien als hét middel voor de vitalisering van het platteland. De overheid realiseert zich dat het in gang zetten van gebiedsgericht beleid ook consequenties heeft voor het instrumentarium. In 13 pilots is gezocht naar het verhelderen van knelpunten en oplossingsrichtingen voor de vernieuwing van het landelijk gebied. Het is van belang dat het onderlinge vertrouwen tussen de bestuurslagen wordt versterkt. De BANS-pilots zijn bedoeld als een uitdrukking van de doorgaande decentralisatie die het rijk voorstaat (Ministerie LNV, Brief over het beleid van het landelijk gebied, p. 17). Het lokale (en regionale) niveau komt centraler te staan. Uit de pilots blijkt dat de intensieve samenwerking tussen de verschillende overheidsniveaus goede resultaten oplevert (www.minbzk.nl en NIZW, 2001). In de publicatie 'Spa in de grond; vitaal platteland in uitvoering' van het ministerie van Binnenlandse Zaken worden op basis van de resultaten van de pilots actiepunten benoemd voor de vitalisering van het platteland.

Wetgeving

Aanpassing wetgeving

Wetgeving wordt voortdurend geëvalueerd en aangepast aan nieuwe inzichten en nieuw beleid. In hoofdstuk 4 blijkt onder meer dat de Wet op de Openluchtrecreatie, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet Veehouderij en stankhinder momenteel worden aangepast. Deze aanpassingen hebben gevolgen voor de bestaande knelpunten bij plattelandstoerisme.

Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit

Het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) is een operatie van het hele kabinet, maar wordt gecoördineerd door EZ en Justitie. Sinds 1994 wordt met de MDW-operatie gewerkt aan het moderniseren van de wet- en regelgeving. De belangrijkste doelen van deze operatie zijn verlaging van lasten voor burgers en bedrijven, meer ruimte voor marktwerking en verbetering van kwaliteit van wetten.

Inmiddels zijn er 68 projecten binnen de MDW-operatie uitgevoerd of nog in uitvoering. Een project dat veel raakvlakken heeft met de wet- en regelgeving voor plattelandstoerisme is het project openbare inrichtingen. De doelstelling van dit project is het doen van aanbevelingen tot het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (bestaande) wet- en regelgeving ten aanzien van verschillende categorieën openbare inrichtingen (waaronder recreatieve voorzieningen). De implementatie van deze aanbevelingen zal ook een positief effect hebben op de ontwikkeling van het plattelandstoerisme.

Er is nog een aantal andere projecten binnen de MDW-operatie die kunnen bijdragen aan het functioneren van de wet- en regelgeving voor plattelandstoerisme. Het project Servicegerichte Overheid (SGO) richt zich op de kwaliteiten van de publieke dienstverlening. Eén van de aanbevelingen binnen dit project is het zo snel mogelijk actualiseren van gemeentelijke bestemmingsplannen en het streven naar Digitale Uitwisseling Ruimtelijke Plannen (DURP) (www.minez.nl).

Experimentenwet

De afgelopen jaren is een proef gehouden met een Experimentenwet voor Stad en Milieu. Deze wet geeft gemeenten de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van milieunormen. Uit een evaluatie van deze experimentenwet blijkt dat deze positief heeft gewerkt. Opvallend was dat het meestal helemaal niet nodig bleek om van de milieunormen af te wijken. Het feit dat die ruimte wel bestond was echter wel het extra zetje om zaken gedaan te krijgen. Een goede inventarisatie van het gebied, tijdig overleg tussen ambtenaren Ruimtelijke Ordening en Milieu en het zorgvuldig nalopen van de wettelijke mogelijkheden waren voldoende. Investeren in de organisatie en in de werkwijze bleek de sleutel tot succes (www.minvrom.nl).

In het rapport 'Wegen naar een vitaal platteland' wordt gepleit om ook voor platteland vernieuwing een gebiedsgerichte experimentenwet in te stellen. Gemeenten en provincies zouden, binnen zekere grenzen, gebiedseigen beleid moeten kunnen ontwikkelen.

Informatie- en coördinatie regeling Awb

In aanvulling op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een regeling in voorbereiding. Dit voorontwerp bevat bepalingen omtrent een coördinatie regeling en een informatieregeling voor het 'afgeven' van met elkaar samenhangende overheidsbesluiten (o.m. vergunningen, ontheffingen) voor het ondernemen van een bepaalde activiteit. Deze samenhangende besluiten kunnen dan via één procedure gecoördineerd worden afgehandeld. In het verlengde van deze regeling zijn bestuursorganen verplicht om aanvragers die een bepaalde activiteit willen verrichten, informatie te geven over de besluiten die daarvoor ook nog moeten

worden aangevraagd. Vanuit het perspectief van de ondernemer wordt zodoende mede vorm gegeven aan de één-loketgedachte (www.justitie.nl).

Investeringsbudget Plattelandsvernieuwing

Analoog aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) adviseert de Raad voor het Landelijk Gebied in haar advies 'meer regio, minder regels, meer resultaat' (2002) een Investeringsbudget Plattelandsvernieuwing (IPV) in te stellen. Dit vereenvoudigt en bundelt de nu nog gescheiden financieringsstromen op fysiek, economisch en sociaal terrein. Schotten verdwijnen en lokale overheden krijgen meer bestedings- en beleidsvrijheid. Dit advies is overgenomen in de Stellingnamebrief (Ministerraad, 2002). Het streven is de huidige rijksbudgetten voor de inrichting van het landelijk gebied, waar onder de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) en de inrichtingsmaatregelen voor landinrichting en reconstructie, samen te brengen in één Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit investeringsbudget wordt gebruikt voor de uitvoering van het beleid van de 'Nationale Agenda voor een Vitaal Platteland' met daaraan gekoppeld het Meerjarenprogramma Groene Ruimte.

6.4 Aanbevelingen

Er zijn in deze studie diverse knelpunten gesignaleerd op het terrein van beleidsformulering en -uitvoering (organisatie en communicatie), financiën en wet- en regelgeving. Tegelijkertijd is geconstateerd dat er al maatregelen worden genomen die een deel van de knelpunten verminderen.

Uit de inventarisatie blijkt dat de huidige wet- en regelgeving in sommige gevallen een belemmering is voor innovatieve plattelandstoerisme activiteiten. Het aanpassen van de huidige wet- en regelgeving is een langdurig traject en bovendien niet altijd nodig. In de uitvoering zijn ook veel verbeteringen mogelijk, die op kortere termijn resultaat kunnen opleveren.

Op basis van de knelpunten kunnen de volgende offensieven worden geformuleerd:

Formuleren van beleidskader waarbinnen plattelandstoerisme tot stand kan komen

- Formulering van een helder plattelandsbeleid door het Rijk zodat lagere overheden een duidelijk kader hebben (conform advies 'Meer regio, minder regels, meer resultaat' van de Raad voor het Landelijk Gebied). De huidige 'beleidsdouche' geeft naast vrijheid ook veel onduidelijkheid. Het verdient aanbeveling doelen, beleidscategorieën en instrumenten te vereenvoudigen, niet alleen bij het ministerie van LNV, maar ook bij andere ministeries. Het beleid moet idealiter in één nota worden weergegeven. Dit betekent een concrete uitwerking van de plattelandsbrief 'Groene lijnen naar de toekomst: een verkenning van de veranderende beleidsomgeving in het landelijk gebied' (Ministerie LNV, directie GRR, 2001). De in de Stellingnamebrief afgesproken 'Nationale Agenda voor een Vitaal Platteland' en het hieraan gekoppelde Meerjarenprogramma Groene Ruimte dienen hierin te voorzien.
- Op provinciaal en regionaal/ lokaal niveau visies ontwikkelen over plattelandstoerisme. Gemeenten in een regio moeten tot een gezamenlijke visie komen en niet ieder voor zich beleid maken. In de provinciale visie kan een positieve lijst van kleinschalige activiteiten worden opgenomen. De lijst die door de provincie Zeeland is opgesteld kan hierbij als voorbeeld dienen.

Faciliteren van kennisuitwisseling en verbeteren van de publieke dienstverlening

- Organiseren van studiedagen/-reizen voor ondernemers, bestuurders en ambtenaren. Hierop kan men leren van good practices en ervaringen uitwisselen. Initiatieven hiervoor kunnen van vele partijen komen, zoals het ministerie van LNV, provincies en maatschappelijke organisaties.
- Op meer plaatsen inrichten van opstaploketten op gemeentelijk, regionaal en/ of provinciaal niveau (één loketgedachte) en /of aanstellen van deskundige aanjagers. Ter vergelijking: Plattelandshuis in de Achterhoek, Stimuland in Overijssel en de agrotouristische regisseur in De Venen. Ook in het vervolg van het BANS-traject wordt aandacht besteed aan de één loketgedachte. De bestaande infrastructuur is het uitgangspunt bij de inrichting van steunpunten. Provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties lijken de aangewezen instanties om er voor te zorgen dat deze loketten tot stand komen.
- Inzicht verbeteren in beleidskaders en procedures via een website (vergelijk www.ondernemerswinkel.rotterdam.nl, www.plattelandshuis.nl, www.stimuland.nl).

Stimuleren optimaal gebruik maken van de ruimte in de wet

- Analooq aan het project experimentenwet 'Stad en milieu' van VROM kan een project 'Vernieuwing Platteland' worden opgestart. Ambtenaren worden hiermee gestimuleerd de grenzen van de wetgeving op te zoeken met de wetenschap dat deze, wanneer dit van maatschappelijk belang is, middels een op te stellen experimentenwet overschreden kunnen worden. Een eerste aanzet hiervoor is reeds gegeven in de pilotgebieden van het BANS-traject. Het is belangrijk dat de ervaringen uit deze pilots worden gebruikt om het werken met experimenteerruimte verder te ontwikkelen. De ervaringen kunnen tevens benut worden om bestaande regelgeving aan te passen, zodat beleid en wetgeving beter op elkaar zijn afgestemd. LNV kan samen met het ministerie van Binnenlandse zaken, de trekker van BANS, hiertoe het initiatief nemen.
- Ontwikkelen van een brochure voor gemeenten waarin wordt ingegaan op de belangrijkste aspecten rond plattelandstoerisme en wet- en regelgeving en met name op de ruimte die de belangrijkste wetten bieden. Dit kan een uitgave zijn van LNV, van meerdere departementen gezamenlijk, maar wellicht ook van de VNG (bijvoorbeeld in het kader van de Groene Reeks).

Stimuleren afsluiten privaatrechtelijke overeenkomsten

- Met privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen sommige van de gesignaleerde problemen worden opgelost. Het gaat hierbij zowel om overeenkomsten tussen particulieren onderling als tussen particulieren en overheden. Voor een gemeenteambtenaar is het bijvoorbeeld moeilijk de omvang van een nieuwe economische activiteit in het landelijk gebied in te schatten. Een theetuin kan bijvoorbeeld op kleinschalig niveau een prima bijdrage leveren aan de leefbaarheid van het landelijk gebied. Dezelfde theetuin kan echter ook uitgroeien tot een volwaardige horecagelegenheid met ongewenste effecten voor de landschappelijke waarden van het gebied. In een contract kan vooraf worden vastgelegd welke omvang de activiteit mag aannemen. Bij een overeenkomst tussen particulieren onderling kan gedacht worden aan een situatie waarbij een veehouder geen bezwaar heeft tegen een recreatieve voorziening bij de buurman, waar dit conform de stankwetgeving toch niet is toegestaan. Dit kan in een contract tussen beide particulieren worden vastgelegd. Een studie naar de wenselijkheid en mogelijkheden van dergelijke overeenkomsten is gewenst. LNV kan hiertoe het initiatief nemen.

Aanpassen van en communicatie over wetgeving

- Voor ondernemers die een groepsaccommodatie of een bed&breakfast-voorziening willen starten bestaan aanzienlijk meer onduidelijkheden dan voor ondernemers die een mincamping willen beginnen. Meer helderheid is dringend gewenst. Het is op dit moment nog niet duidelijk of hiervoor aanpassing van de bestaande wetgeving noodzakelijk is. Mogelijk biedt de bestaande wetgeving voldoende ruimte voor een ruimhartig en tevens helder beleid, maar schort het puur aan de communicatie over dit beleid. LNV is de aangewezen partij om voor ondernemers, gemeenten en andere betrokken partijen op korte termijn een werkbare situatie te creëren. Het is belangrijk dat de verschillende partijen bij dit proces betrokken worden. Het proces moet uiteindelijk uitmonden in òf een goede communicatie naar gemeenten en ondernemers over de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt òf aanpassing van de wetgeving aangevuld met een goede communicatie naar gemeenten en ondernemers.
- Een discussie voeren over de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder: moet deze in zijn huidige vorm worden voortgezet of is aanpassing gewenst en gerechtvaardigd voor de gewenste vernieuwing van het landelijk gebied? LNV zal het initiatief moeten nemen voor deze discussie.
- Evalueren hoe provincies invulling geven aan de ‘ruimte voor ruimte’ regeling in de reconstructiegebieden. Op basis van de evaluatie een discussie voeren over de wenselijkheid en mogelijkheid om de realisatie van recreatievoorzieningen op te nemen in de ‘ruimte-voor-ruimte’-regeling. Tevens moet worden nagegaan of de ruimte-voor-ruimte-regeling voor meer gebieden van toepassing kan zijn dan alleen de reconstructiegebieden. LNV kan het initiatief nemen om deze discussie te voeren met provincieambtenaren die zich met de uitwerking van de ‘ruimte voor ruimte’ regeling bezig houden.
- Aansluiting zoeken bij de Marktwerking Deregulering Wetgevingskwaliteit operatie. De MDW-operatie vereenvoudigt wetgeving, neemt drempels voor concurrentie weg en vermindert de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Voor het MDW-traject kunnen nieuwe projecten worden aangemeld bij het MDW-secretariaat. Het onderwerp ‘plattelandstoerisme’ lijkt een geschikt thema voor een MDW-project. Het verdient aanbeveling dat het ministerie van LNV in overleg treedt met het Ministerie van Economische Zaken over de mogelijkheden. Afstemming met andere trajecten, zoals de experimentenwet, is hierbij van belang.

Stroomlijnen financiële regelingen

Analoog aan het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied ‘Meer regio, minder regels, meer resultaat’ een Investeringsbudget Plattelandsvernieuwing (IPV) instellen. Het stroomlijnen van financiële regelingen op het gebied van plattelandsontwikkeling zorgt voor betere toegankelijkheid en doorzichtigheid van subsidieregelingen. Inmiddels is hiertoe een eerste aanzet gegeven in de Stellingnamebrief in de vorm van het instellen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

LITERATUURLIJST

- Alterra en Centrum voor Landbouw en Milieu (2001), *Perspectieven voor het landschap; behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap*, Utrecht, NL.
- Boonstra, F. (1999), *Vernieuwingsbeleid op de weegschaal*, Vitaal Platteland, jaargang 3, nr. 8.
- Broekhuizen, R. van en J.D. van der Ploeg (1997), *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling*, Landbouwniversiteit Wageningen, NL.
- Gies, T.J.A. en G.F. van den Bosch (2002), *Stankhinderonderzoek Rivierengebied provincie Gelderland*, Alterraraapport 55, Wageningen, NL.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (1998), *Handhaven op niveau*, W.E.J. Tjeenk Wilink, Deventer, NL.
- Handboek Recreatie en Toerisme 1993, *De Hinderwet en haar praktische consequenties* pp. 3070 6-8
- Handboek Recreatie en Toerisme 1995, *Besluit hygiëne, gezondheid, veiligheid kampeerterreinen* pp. 1123 1-11
- Ministerie BZK, directoraat-generaal Openbaar Bestuur, afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen (2002), *Spa in de grond, vitaal platteland in uitvoering*, Den Haag, NL.
- Ministerie van EZ, MDW werkgroep Openbare inrichtingen (2001), *Openbare inrichtingen á la carte; de wetgeving op openbare inrichting geopenbaard*, Den Haag, NL.
- Ministerie van LNV en EZ (2001), *Beleidsbrief toerisme en recreatie*, Den Haag, NL.
- Ministerie van LNV en EZ (2002), *Toeristisch-Recreatief Actieprogramma*, Den Haag, NL.
- Ministerie van LNV (2002), *Structuurschema Groene Ruimte 2 (deel 1)*, Den Haag, NL.
- Ministerie van LNV directie GRR (2001), *Groene lijnen naar de toekomst: een verkenning van de veranderende beleidsomgeving in het landelijk gebied*, Den Haag, NL.
- Ministerie van LNV, brief namens staatssecretaris aan Tweede Kamer (2002), *voorstel n.a.v. evaluatie kampeerregelgeving*, Den Haag, NL.
- Ministerraad (2002), *Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid*, Den Haag, NL.
- N-H (2001), *Weinig overzicht over verblijfsaanbod op het platteland*, 2 maart april 2001.
- NIZW (2001), *Wegen naar een ander platteland; duurzaam, doordacht en dynamisch*, BANS Vitaal Platteland, Utrecht, NL.
- Nijenhuis, J.M. (1997) *Vrijheid in de vrije tijd?*, Scriptie Vrije Rechtswetenschappen, Dedemsvaart, NL.

- Peters, Th. (1999), Ruimtelijke Ordening in de bestuurspraktijk, in: Handboek Recreatie en Toerisme pp. 6010-1 - 47, Samson, Alphen aan den Rijn, NL.
- Raad voor het landelijk gebied (2002), Meer regio, minder regels, meer resultaat; advies over het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1, Amersfoort, NL.
- Recreatie (1998), Korte periode WOR is acht weken, Recreatie, nr. 10, p. 29
- RECRON (1999), Recreatie in 2019, Arnhem, NL.
- Research voor Beleid (2002), Evaluatie van de kampeerregelgeving, Leiden, NL.
- Robbe (2001) Wijzigingen in de Wet op de ruimtelijke ordening, De Landeigenaar, nr.2, pp. 10 -12.
- Samson (2001), Tekstuitgave Recreatie en Toerisme, Alphen aan den Rijn, NL.
- Stedelijk gebied (2001), Wet Ruimtelijke Ordening, persbericht VROM 30-08-2001.
- Stichting Recreatie en Expertisecentrum LNV (2002), Evaluatie van de pilot verspreidingsregeling vernieuwing landelijk gebied in Noord Nederland, Den Haag/Ede, NL.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002), Verslag van een algemeen overleg; evaluatie Kampeerregelgeving en de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR), 26419 nr. 10, Den Haag, NL.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001), Mest- en ammoniakbeleid, 24445 nr. 64, Den Haag, NL.
- VNG-magazine (2001), Pronk over herziening Wet op de ruimtelijke ordening; geen regen van instructies, 16 november 2001.
- VNG-magazine (2002), Sociale impulsen voor het platteland, 8 maart 2002, p.18-20.
- VNG (1986), De Kampeerwet in de praktijk, VNG-Uitgeverij, Den Haag, NL.
- VNG (1995), De Wet op de Openluchtrecreatie in de praktijk, VNG-Uitgeverij, Den Haag, NL.
- VNG (2000), Geïntegreerd toeristisch beleid, VNG-Uitgeverij, Den Haag, NL.
- VNG (2002), Wonen of recreëren, VNG-Uitgeverij, Den Haag, NL.
- Vries, S. de en J. Bulens (2001), Rapportage project 'Explicitering 300.000 ha', fasen 1 en 2, Wageningen, april 2001.
- Wesselink, W. (1999), Platteland vernieuwen kan dynamischer, Vitaal Platteland, jaargang 3, nr.8.

Internetsites

www.ondernemerswinkel.rotterdam.nl

www.horecastartersloket.nl

www.overheid.nl

www.vrom.nl

www.minlnv.nl

www.ez.nl

www.minbzk.nl

www.poldersport.nl

www.innovatienetwerk-platteland.nl/Default.asp

www.bansplatteland.net

www.agriholland.nl

www.landwerk.nl

www.isw.agro.nl/Dossiers/index.htm

www.agro.nl/Innovatienetwerk

platteland.pagina.nl

www.nieuwplatteland.nl

www.hoenke.nl/demos/henk/index.htm

www.rlg.nl

www.plattelandshuis.nl

www.stimuland.nl

BIJLAGE 1 INTERVIEWS EN DISCUSSIE-BIJEENKOMST

Individuele interviews

- Jan van Herk (VeKaBo)
- Pieter Laban (provincie Utrecht)
- Derk Jan Verstand (Recron)
- Harry Roetert (Innovatiesteunpunt Wageningen)
- Nicole Bakkum (DLV)

Deelnemers discussie-bijeenkomst

- Jolanda Verwegen (provincie Zeeland)
- Jan ten Have (Recreatieschap Achterhoek – Liemers)
- Dorien Beukema (VNG)
- Andrea Terbijhe (LTO)

BIJLAGE 2 SUBSIDIEREGELINGEN

Subsidieregeling gebiedsgericht beleid

Verstrekker: Ministeries van LNV, VROM en Verkeer & Waterstaat

De Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB) is een nieuwe interdepartementale regeling van de ministeries van LNV, VROM, Verkeer & Waterstaat en van het Interprovinciaal overleg (IPO) waarin het gebiedsgericht milieubeleid (ROM-gebieden), het anti-verdrogingsbeleid en het beleid waardevolle cultuurlandschappen (WCL-gebieden) is samengebracht. De provincie is regisseur in een gebied en stelt een gebiedsprogramma en uitvoeringsprogramma op. Bij het gebiedsgerichte beleid gaat het om een integrale aanpak van landbouw, natuur, milieu, water, bos, recreatie, cultuurhistorie en landschap. De 'ontwikkeling van optimale milieukwaliteit voor recreatie, natuur, landschap, drinkwatervoorziening en cultuurhistorie' is één van de vijf categorieën waarop subsidiëring van werkzaamheden en maatregelen kan plaats vinden.

In het Eerste Structuurschema Groene Ruimte (1995) zijn 10 waardevolle cultuurlandschappen (WCL) aangewezen en er zijn er uiteindelijk 11 gerealiseerd. Het zijn gebieden met bijzondere natuur- en landschapswaarden, grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis en recreatief-toeristische aantrekkelijkheid. Deze hebben een aantal jaren extra overheidssteun gekregen om in een vorm van gebiedsgericht beleid land- en tuinbouw, bosbouw en recreatie op een goede manier te ontwikkelen, in harmonie met de historie en het karakter van het gebied, en ter bevordering van milieu, natuur en landschap. Het WCL-beleid liep tot en met 2001 en diverse kleine en grotere projecten zijn er in de periode 1994-2001 in uitvoering gekomen. Het WCL-beleid wordt opgenomen in de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). De WCL-gebieden kunnen voor een nieuwe regeling in aanmerking komen om het integrale beleid voort te zetten.

LEADER+

Verstrekker: Europese Unie

Het LEADER+ programma is gericht op vernieuwing en ontwikkeling van plattelandsgebieden. Het programma legt de nadruk op de volgende punten:

- Het stimuleren van strategieën die er op gericht zijn het potentieel van de plaatselijke economie in haar geheel te benutten in plaats van de traditionele aanpak per sector.
- Het bevorderen van een bottom-up benadering.
- Een actieve participatie van de plaatselijke bevolking.
- De aandacht voor samenwerking en netwerkvorming tussen landelijke gebieden met het oog op uitwisseling van ervaring en overdracht van know-how.

Plattelandsontwikkelingsplan (POP) 2001-2006

Verstrekker: Europese Unie, Ministerie van LNV en provincies

Het doel van de regeling is het verbeteren en versterken van de kwaliteit van het buitengebied. In deze regeling worden zes prioritaire thema's onderscheiden: duurzame landbouw, natuur en landschap, waterbeheer, recreatie en toerisme, diversificatie en leefbaarheid. Iedere provincie (excl. Flevoland) publiceert een eigen (provinciale) subsidieregeling. Het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) is door LNV in 2000 samen met de provincies opgesteld. Het is de eerste invulling van het Europees plattelandsbeleid.

Interreg IIIb

Verstrekker: Europese Unie

Het doel van deze regeling is het bevorderen van een transnationale samenwerking tussen nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten in grote groepen van Europese regio's. Dit moet de ruimtelijke integratie bevorderen met als resultaat een duurzame, harmonische en evenwichtige ontwikkeling in de Europese Unie.

Subsidieregeling netwerk landelijke wandelpaden

Verstrekker: Ministerie van LNV

Het doel van de subsidie is het mogelijk maken van een netwerk van lange afstand wandelpaden door een bijdrage te verlenen aan landbouwbedrijven voor het openstellen van landbouwgronden of het aanbrengen van voorzieningen ten behoeve van het wandelpad.

Regeling versterking recreatie

Verstrekker: Ministerie van LNV

De regeling streeft de volgende vier doelen na:

- a) Bevordering van kennis en deskundigheid op het gebied van recreatie.
- b) Ontwikkeling en instandhouding van landelijke routestructuren voor recreatie
- c) Versterking van de positionering van de recreatie in de samenleving
- d) Verbetering van de kwaliteit van het milieu en de toeristisch-recreatief product in onderlinge samenhang (onderdeel d) wordt per 01-01-2003 beëindigd).

Regeling bedrijfshervestiging of -beëindiging

Verstrekker: Ministerie van LNV

Het doel van de regeling is grondverwerving te stimuleren ten behoeve van natuur, recreatie en landschap al dan niet in combinatie met verbetering van de ruimtelijke structuur van de landbouw. Daartoe stimuleert de regeling het vertrek van landbouwbedrijven uit bepaalde gebieden (zogenaamde toeslaggebieden). Deze bedrijven krijgen een subsidie om te beëindigen of elders te vestigen.

Verspreidingsregeling vernieuwing landelijk gebied

Verstrekker: Ministerie van LNV

In aanmerking voor deze regeling komen projecten of projectonderdelen die bijdragen aan de verspreiding van kennis over innovatiemogelijkheden, bijdragen aan de sociaal-economische versterking van het landelijk gebied en vanuit regionaal perspectief een vernieuwende activiteit inhouden (regeling is beëindigd).

Regeling subsidiering kwaliteit Groene Hart

Verstrekker: Ministerie van LNV

Het doel van de regeling is het verhogen van de kwaliteit van de natuur, de recreatie, de landbouw, het milieu en het landschap in het Groene Hart. Daarnaast bevordert de subsidie de verbreding van inkomensvorming op landbouwbedrijven in het Groene Hart. Een project gericht op de realisering van verblijfs- of dagrecreatie op het landbouwbedrijf is één van de categorieën die aanmerking komt voor een bijdrage.