

LNV Consumentenplatform

Platteland, ook voor uw vrije tijd!?

Beleidsdossier

11 maart 2005

LNV CONSUMENTENPLATFORM

Platteland, ook voor uw vrije tijd!?

Bevat informatie over vrijetijdsbesteding, beelden van recreatie op het platteland, behoeften aan recreatie op het platteland, overheidsbeleid en wet- en regelgeving.

Den Haag, 11 maart 2005

Inhoud

	Pagina
• Voorwoord	4
• Column	5
• Hoofdstuk 1: Beleidsdossier	6
1. Inleiding	6
2. Recreatiebeleid tot nu toe	6
3. Recreatiebeleid nu en mogelijke vernieuwingsprocessen	8
3.1 Hoofdpunten in AVP en Nota Ruimte	8
3.2 Platteland om van te genieten	9
3.3 Plattelandseconomie	11
3.4 Integrale aanpak van het platteland	12
3.5 Sociale en culturele aspecten	12
3.6 Zorgzaam gebruik (milieu en water)	13
3.7 Europa en internationaal	13
3.8 Samenvatting: aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave	14
• Defenities	15
• Colofon	16

Voorwoord

"De betrokkenheid van de moderne en toekomstige stedeling met het platteland en daarmee de interesse van de (jonge) stedeling voor het platteland is niet vanzelfsprekend of zelfs tanende", zo staat te lezen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004. Dit geldt ook voor de recreant of toerist. Door veranderingen in de samenstelling van de bevolking, de meer stedelijke oriëntatie van de jongere generaties en het overweldigende aanbod aan (commerciële) vrijetijdsvoorzieningen in de stad wordt de "trek naar buiten" mogelijk minder voor de hand liggend.

De vernieuwing van het recreatiebeleid bij LNV is hét moment waarop de betekenis van het platteland voor de vrijetijdsbesteding opnieuw doordacht moet worden. Het moment ook waarop de rol van de overheid op het gebied van recreatie nieuwe inhoud moet krijgen.

In het voorliggende document staat het beleid in verleden, heden én suggesties voor de toekomst, signalen van consumenten en de stand van zaken rond de vrijetijdsbesteding op het platteland in feiten en cijfers. Dit alles als een, naar ik hoop, vruchtbare voedingsbodem voor de discussie in het LNV Consumentenplatform over de toekomst van de vrijetijdsbesteding op het platteland.

DIRECTEUR PLATTELAND

K.J. de Ruiter

Recreatiebeleid LNV toe aan vernieuwing!

LNV bemoeit zich al jaren met de recreatie op het platteland. Het recreatiebeleid van LNV is lang uitgegaan van de maakbaarheid van de samenleving. De overheid berekende tekorten aan recreatiegebieden en voorzieningen en gaf subsidie voor openbare groenvoorzieningen om die tekorten weg te werken. Dit alles in de verwachting daarmee de recreatiestromen in goede banen te leiden.

Daarmee is het een typisch voorbeeld van “zorgen voor” en niet van “zorgen dat”. En dat is juist *niet* hoe we als LNV willen opereren.

De tijd dat de overheid zich zorgen maakte over de invulling van de vrije tijd en daar een passend antwoord op bedacht, ligt achter ons. De vrije tijd behoort tot het privé-domein waarin eigen keuzes domineren. Als de overheid zich met de vrije tijd bemoeit, moet ze daar wel heel goede redenen voor hebben. Immers: er is al een groot en divers commercieel aanbod. Pas als met dat ingrijpen de overheid (en alleen de overheid) belangrijke maatschappelijke baten weet te behalen, is ingrijpen legitiem.

De mogelijkheden voor de burger om zelf invulling te geven aan zijn recreatiebehoefte zijn op een enkele goep na behoorlijk verruimd. Zijn tijdsbudget komt weliswaar enigszins in de knel, maar op het vlak van zowel de mobiliteit en financiële mogelijkheden als de informatievoorziening zijn de recreatiemogelijkheden sterk toegenomen. En ook het aanbod neemt nog altijd toe, zowel ruimtelijk als commercieel. Kortom: de meeste recreanten zijn behoorlijk zelfredzaam en hebben de overheid niet nodig. En aanbieders vinden de overheid vooral een sta-in-de-weg. De rollen zijn omgedraaid: de overheid heeft de recreant, ondernemers en andere partijen nodig om voor haar belangrijke baten te realiseren. Baten die kunnen variëren van gezondheid, sociale cohesie tot werkgelegenheid. Van tekorten aan recreatiemogelijkheden is buiten de stad nauwelijks sprake. Van tekorten op het gebied van gezondheid etc. echter des te meer.

De overheid moet de recreant en andere partijen verleiden tot gedrag dat maatschappelijke baten genereert. Wij doen dat tot nu toe met “groen”. Groen in de vorm van platteland, bos, natuur, recreatiegebieden of grootstedelijke parken. Afgezien van het euvel dat we tot nu toe niet hebben aangegeven welke baten wij in welke mate en op welke manier willen realiseren, is het ook de vraag of ons “groen” ook in de toekomst de recreant nog zal kunnen verleiden. Het is onzeker of het platteland de recreant, die nauwelijks sociale banden met de plattelandsbevolking heeft, nog zal weten te bekoren. Heeft het platteland nog toekomst in de huidige beleveniseconomie? Gaan allochtonen liever naar een park; autochtonen liever funshoppen? Of krijgt de moderne stedelijke bevolking zo’n heimwee naar zijn oorspronkelijke habitat, dat ze nauwelijks uit het platteland is weg te slaan? Nog zo’n onzekerheid is de ontwikkeling van het commerciële aanbod. Het is denkbaar dat ons groen straks niet méér is dan een aangenaam decor voor tal van commerciële voorzieningen. Of een hele andere kant op: de recreant die door tijdgebrek nauwelijks zijn huis en eigen buurt verlaat en zijn belevenissen van het scherm haalt.

Als we de recreant al kunnen verleiden om gebruik te blijven maken van het platteland, kunnen we dat waarschijnlijk niet alleen. Dan zullen we vooral op gebiedsniveau innovatieve partners nodig hebben en hun wellicht het voortouw moeten gunnen in het verleiden. Geen nieuw beleid zonder nieuwe partners. Het wordt kortom tijd voor vernieuwing van het beleid. Consument, producent, andere overheden en maatschappelijke organisaties zijn daarbij cruciaal.

Vragen aan het LNV Consumentenplatform:

1. Moet het platteland meer beschikbaar zijn als vrijetijdsruimte voor 16 miljoen Nederlanders? En zo ja, hoe? En welke rol heeft de overheid daarbij?
2. Welke kansen of obstakels voor consumenten/recreanten zijn het belangrijkste om aan te pakken? Wat kan daaraan worden gedaan? Welke voorwaarden moeten daarvoor worden geschapen? En wie heeft daarbij welke rol (in het bijzonder LNV)?
3. Kan het recreatiebeleid bijdragen aan andere maatschappelijke opgaven zoals gezondheid, zorg, integratie, veiligheid, milieu, sociale cohesie, sport (en vice versa)? En zo ja, hoe? Welke partijen zijn hierbij van belang?

1. Inleiding

Aanleiding

Het recreatiebeleid van LNV kent een lange geschiedenis. Het bemoeit zich met de vrijetijdsbesteding op het platteland, de openluchtrecreatie. Van tijd tot tijd moet beleid weer eens tegen het licht worden gehouden. De sturingsfilosofie van het Rijk is de laatste paar jaar veranderd. In de Nota Ruimte en in de Agenda Vitaal Platteland (AVP) zijn in 2004 deze veranderingen verankerd voor het stedelijk gebied en voor het platteland. De Agenda Vitaal Platteland geeft het integrale beleid voor het platteland weer. Het beleid voor recreatie vormt hier een onderdeel van.

Het vastleggen van de hoofdlijnen van het beleid en van een andere rol van het Rijk, is nog niet voldoende. De veranderingen moeten in de praktijk, bij de uitvoering, ook doorwerken. Deze omslag moet nog plaats vinden – in de eerste plaats bij het ministerie zelf, maar ook bij andere ministeries, provincies en gemeenten, en bij maatschappelijke organisaties en de sector. LNV staat daarmee aan de start van een vernieuwingsproces voor het plattelandsbeleid in het algemeen en voor recreatie en vrije tijd in het bijzonder. De hoofdpunten zijn in de genoemde nota's vastgelegd. Daarbinnen kunnen echter nog veel uitwerkingen, keuzes en uitdagingen opgepakt worden. De basis voor vernieuwing ligt bij de vraag welke rol partijen in de samenleving kunnen en willen spelen. Wat willen consumenten voor hun vrijetijdsbesteding op het platteland, en waarom? Wat willen producenten? Wat kunnen partijen zelf doen? Op welke manier kunnen partijen met elkaar samenwerken, waarbij zij vanuit de eigen verantwoordelijkheid tot een gezamenlijk belang en betere resultaten komen? Hoe wordt verstarring door belangenstrijd voorkomen? De uitkomsten van het LNV Consumentenplatform worden gebruikt voor de verdere vormgeving van de vernieuwing.

Begrippen en actoren

De relevante actoren voor het recreatiebeleid zijn toegelicht in de desk research. De meest gebruikte begrippen staan achterin t document.

2. Recreatiebeleid tot nu toe

De zorg voor voldoende mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding – en daarmee voor voldoende ruimte voor openluchtrecreatie – is grondwettelijk vastgelegd. Toen midden vorige eeuw de behoefte aan recreatie in de openlucht toenam – mensen kregen meer vrije tijd en werden dankzij de komst van auto steeds mobieler, met bermtourisme en natuurgangers als gevolg – besloot men recreatiegebieden aan te leggen. In het begin van de jaren zestig creëerde de overheid daarom in het hele land nieuwe recreatiegebieden, zogenaamde elementen van formaat voor de dagrecreatie (ook wel groene sterren genoemd) met het Amsterdamse Bos als lichtend voorbeeld. In het westen van het land groeiden de 'sterren' uit tot de Randstadgroenstructuur, waarvan bijvoorbeeld Spaarnwoude een onderdeel is. De groenaanleg in en rond steden is later voor de dertig grootste steden voortgezet.

Vanaf de jaren tachtig ontstond meer aandacht voor recreatief gebruik van natuur- en landbouwgebieden. Dit was een reactie op het monofunctionele karakter van de groene sterren. De inpassing van de recreatie in het bestaande landschap werd belangrijker, wat ook tot uiting kwam in de aandacht voor lange afstandswandel- en fietspaden en het recreatietoerwaartnet. Vanaf de jaren negentig werden gemeenten en recreatieschappen actiever bij de aanleg en het onderhoud van recreatiegebieden. Naast aanleg en onderhoud van typische recreatiegebieden kreeg ook het creëren van een aantrekkelijk landschap (waaronder ook bossen en natuurgebieden) met voldoende groen en kwaliteit, veel aandacht.

Positie en motivering recreatiebeleid Rijk

Op rijksniveau draagt de minister van LNV de primaire en coördinerende verantwoordelijkheid voor het recreatiebeleid: openluchtrecreatie op (met name) het platteland. Het ministerie van Economische Zaken heeft een coördinerende taak voor het toeristisch beleid en stimuleert bijvoorbeeld het bezoek van buitenlandse toeristen naar Nederland door promotie en marketing te ondersteunen. Voor een goede samenhang in het recreatief en toeristisch beleid werken LNV en EZ nauw samen.

Er ligt een aantal motieven ten grondslag aan het voeren van recreatiebeleid, naast de eerdergenoemde grondwettelijk vastgelegde zorg voor voldoende mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding. Recreatie is van belang voor de ontwikkeling van de individuele mens en speelt een belangrijke rol in de processen van socialisatie, participatie en integratie van verschillende bevolkingsgroepen. Recreatie is ook van belang voor gezondheid en welzijn. De toeristisch-recreatieve sector is bovendien van toenemende betekenis voor economie en werkgelegenheid. Ook vergroot recreatie de leefbaarheid van de grote steden en kan recreatie een belangrijke impuls voor het platteland betekenen. Voor de overheid voldoende reden om zich druk te blijven maken over recreatie. Recreatie is, naast wonen, werken en verkeer, een basisvoorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de mens als individu en als onderdeel van de samenleving, zo stelt ook de Raad Landelijk Gebied (advies "Ontspannen in het groen" 2004).

Ontwikkelingen in beleid en bestuur

Het recreatiebeleid heeft in de loop van de tijd in verschillende vormen op de politieke agenda gestaan. Referentiepunt voor de verschillende sectororganisaties en voor de Raad Landelijk Gebied, is de nota Kiezen voor Recreatie uit 1993. Deze nota vormde de laatste allesomvattende recreatienota: de nota bevat uitspraken over vrijwel alle recreatievormen en met recreatieperspectieven voor alle regio's in ons land. De tijd van dit soort allesomvattende sectorale rijksnota's ligt inmiddels achter ons.

Van recenter datum dan Kiezen voor Recreatie zijn de gezamenlijk door LNV en EZ uitgebrachte Beleidsbrief Toerisme en Recreatie (2001), het Toeristisch-Recreatief Actieprogramma (TRAP, 2002) en de opvolger daarvan de Vernieuwde Toeristische Agenda (VTA, 2003) (door EZ).

De politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn gewijzigd met een grote nadruk op decentralisatie, deregulering en integratie van beleid en uitvoerings-instrumenten. Het Rijk richt zich op het formuleren van nationale doelen en het sturen op hoofdlijnen. Zij heeft vooral een faciliterende rol en reikt kennis en instrumenten aan waarmee anderen het beleid kunnen uitvoeren (van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'). De verantwoordelijkheden van de andere overheden worden groter; de provincies hebben een regierol voor integraal gebiedsgericht beleid. Daarnaast krijgen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven meer verantwoordelijkheden. Meer ruimte aan partijen in de samenleving sluit aan bij het feit dat het recreatiegedrag steeds veranderlijker, dynamischer en minder voorspelbaar wordt. Ondernemers en terreinbeheerders krijgen ruimte om met de ontwikkeling en aanpassing van het recreatief aanbod in te spelen op de behoeften van de samenleving.

De laatste actualisering van het recreatiebeleid staat in de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) en de Nota Ruimte uit 2004. Deze nota's markeren de veranderde opvatting over de rol van het Rijk.

Enkele resultaten rijksbeleid voor recreatie

De afgelopen jaren is een aantal concrete resultaten geboekt in het recreatiebeleid:

- Voor het realiseren van grootschalig groen ten behoeve van recreatie om de stad is bijvoorbeeld inmiddels bijna 12.000 ha verworven en 9.000 ha ingericht.
- Van de landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen is in totaal nu bijna 6.400 km met voldoende kwaliteit gerealiseerd.
- Voor recreatie in landinrichtingsprojecten is verspreid door het land ook nog bijna 900 ha verworven, 630 ha ingericht en is 1.000 km aan paden gerealiseerd.
- Staatsbosbeheer beheert recreatieve voorzieningen in 210.000 ha natuur- en bosgebieden. Ook het recreatief gebruik van andere natuurgebieden en van agrarische cultuurlandschappen wordt door het Rijk gesubsidieerd.

3. Recreatiebeleid nu en mogelijke vernieuwingsopgaven

3.1 Hoofdpunten in AVP en Nota Ruimte

In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) en het bijbehorende Meerjarenprogramma staat de integrale rijksvisie plus het uitvoeringsprogramma voor het platteland. Centraal staat een vitaal, aantrekkelijk en leefbaar platteland met een vitale en duurzame agrarische sector.

De Nota Ruimte geeft het integrale ruimtelijk beleid voor het stedelijk en het landelijk gebied weer. Het motto van deze nota's is: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Met deze nota's is een nieuwe lijn ingezet door dit Kabinet om zich te richten op meer samenhang en vooral op (stimuleren van) uitvoering. Het Rijk geeft operationele doelen die onder verantwoordelijkheid van provincies worden gerealiseerd, en de regie voor de uitvoering van het plattelandsbeleid ligt bij de provincies. Op die manier ontstaat er ruimte voor regionaal maatwerk – het ene gebied is immers juist recreatief heel aantrekkelijk, een ander is beter geschikt voor grootschalige landbouw of voor bijzondere natuur. In zijn faciliterende rol laat het Rijk onder andere voorbeeldprojecten uitvoeren en onderzoek doen, en ondersteunt het maatschappelijke debatten.

Recreatie vormt een onlosmakelijk onderdeel van dit beleid. Het recreatiebeleid is daarom geïdentificeerd aan de hand van de thema's in de Agenda Vitaal Platteland met een koppeling aan de Nota Ruimte.

Deze thema's zijn:

1. platteland om van te genieten
2. plattelandseconomie
3. integrale aanpak van het platteland
4. sociale & culturele aspecten
5. zorgzaam gebruik (milieu en water)
6. Europa & internationaal.

De navolgende paragrafen gaan per thema nader in op het recreatiebeleid en de vernieuwingsopgaven.

Voor recreatie op het platteland ligt het zwaartepunt bij:

1. Platteland om van te genieten: dit is in feite de "vraagkant". Het vergroten van de aantrekkelijkheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid van het platteland voor een steeds meer diverse en dynamischer vraag, staat centraal.
2. Plattelandseconomie: dit is de "aanbodkant". Hierin staat het versterken van de economische kracht van recreatief-toeristische ondernemers door het bieden van ruimte en het terugbrengen van de administratieve lastendruk, centraal.

Voor de overige vier thema's lift het recreatiebeleid vooral mee of hangt het samen met andere beleidsonderdelen.

3.2 Platteland om van te genieten

Beleid

Platteland om van te genieten gaat in op de vraagkant: het is gericht op de consument, de gebruiker van het platteland voor vrijetijdsbesteding. Het voor recreatie belangrijkste beleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- 3.2.1 Toegankelijk, bereikbaar en aantrekkelijk platteland algemeen
- 3.2.2 Landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen
- 3.2.3 Toegankelijke en recreatief aantrekkelijke bos- en natuurgebieden
- 3.2.4 Recreatief groen in en om de stad

3.2.1 Toegankelijk, bereikbaar en aantrekkelijk platteland

Om te kunnen recreëren zijn toegankelijkheid (je kunt erin) en bereikbaarheid (je kunt er naar toe) van aantrekkelijke gebieden essentieel. Het algemene beleidsdoel is dan ook het waarborgen van de toegankelijkheid, bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van het platteland. Een voorbeeld van de faciliterende rol van het Rijk bij het bereiken van dit doel is de financiering van de rapportage en het debat “ruimte voor de ommetjesmakers”. Andere partijen hebben de verantwoordelijkheid om de toegankelijkheid daadwerkelijk te realiseren, zoals bijvoorbeeld:

- Gemeenten moeten in hun ruimtelijke en stedenbouwkundige plannen de mogelijkheden voor wandelen en fietsen integraal meenemen. Het creëren van toegankelijke verbindingen tussen steden en het omringende landelijk gebied levert een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid van de steden. Gemeenten betalen dit zelf.
- Terreinbeheerders (zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, maar ook particulieren of agrarisch natuurbeheerders) dragen – soms in overleg met anderen – zorg voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van hun natuurgebieden. Hier ligt een relatie met het natuurbeleid.

Toegankelijkheid agrarische cultuurgronden

De toegankelijkheid van agrarische gronden is belangrijk om het platteland te kunnen gebruiken voor recreatie. LNV heeft vanuit haar faciliterende rol een brochure uitgebracht met handreikingen voor agrariërs om te komen tot aantrekkelijke wandelmogelijkheden op agrarische grond. Ook wordt in een reconstructiegebied een pilot uitgevoerd om tot een regionaal wandelnetwerk op agrarische grond te komen.

Knelpunten door wegen en spoor

Regelmatig worden bestaande kruisingen van wandel-, fiets- en ruiterroutes met wegen en spoorwegen afgesloten, waardoor de gebruiksmogelijkheden van deze routes drastisch worden beperkt. Bij het door PRORAIL uit te voeren Programma Verbetering Veiligheid Overwegen, dreigde bijvoorbeeld een algehele afsluiting van een aantal onbewaakte overwegen. Dankzij organisaties voor wandelen, fietsen en paardrijden krijgt nu met steun van LNV het recreatieve element meer aandacht. Gemeenten kunnen de inzichten gebruiken bij de zorgvuldige afweging van deze tegenstrijdige belangen.

Bij de aanleg van grote nieuwe infrastructurele werken heeft het Rijk een eigen verantwoordelijkheid. Het Rijk streeft ernaar alle kruisingen met landelijke routenetwerken ongelijkvloers te maken.

Toegankelijkheid van oevers

Het recreatiebeleid is ook gericht op de toegankelijkheid, bereikbaarheid en versterking van het recreatief gebruik van oevers. Bijvoorbeeld het gebruik door sportvissers, wandelaars en fietsers. Dit is primair de verantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en waterschappen. Voor de rijkswateren ligt de verantwoordelijkheid bij het Rijk. Waar mogelijk wordt dit samen met regionale overheden ingevuld.

Landschap en Nationale landschappen

Zoals eerder gezegd is een aantrekkelijk landschap belangrijk voor recreatief gebruik. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van een basiskwaliteit van het landschap ligt bij andere overheden. In de Nota Ruimte zijn twintig zogenoemde nationale landschappen aangewezen waar het Rijk hogere kwaliteitseisen aan het landschap stelt en er financieel aan bijdraagt. Recreatie is in deze

nationale landschappen een belangrijke beleidsdoelstelling, met extra financiën om de toegankelijkheid te vergroten. De programmering van deze geldstromen voor nationale landschappen zal door de provincies plaatsvinden.

3.2.2 Landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen, varen

Het Rijk draagt bij aan de realisering van de landelijke routenetwerken voor wandelen (4.500 km Lange Afstands Wandelpaden (LAW, de bekendste is het Pieterpad)), fietsen (3.500 km Lange afstands Fietspaden (LF)), en varen (4.500 km, het basisrecreatietoervaartnet). De routenetwerken als zodanig zijn praktisch gereed. De komende jaren gaat het vooral om de kwaliteit van de routes, bijvoorbeeld de markering op orde brengen, bruggetjes, en eventuele andere knelpunten aanpakken. De uitvoering vindt plaats door landelijke routeorganisaties voor respectievelijk wandelen, fietsen en varen. De komende jaren gaat de programmering met de nieuwe rolverdeling door de provincies plaatsvinden. De gemaakte afspraken over doelen en financiering lopen tot 2010-2012. In de regio sluiten de landelijke routenetwerken veelal aan op regionale routenetwerken. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt met name bij de provincies.

3.2.3 Toegankelijke en recreatief aantrekkelijke bos- en natuurgebieden

Openstelling natuurgebieden

Het natuurbeleid krijgt in belangrijke mate vorm via de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In het Meerjarenprogramma van de AVP is vastgelegd dat alle natuurgebieden in de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur volledig open moeten zijn voor recreatief medegebruik, tenzij dit bijt met ecologische beschermingsdoelstellingen. Ook bij (particuliere of agrarische) natuurbeheerders die subsidie van het Rijk ontvangen, stelt LNV openstelling verplicht, tenzij dit om ecologische, praktische (bijvoorbeeld voor een moeras) of privacy-redenen niet mogelijk is. Gemiddeld hebben de grote terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten 84% van hun terreinen open gesteld. Vooral in het westen – waar de meeste recreanten wonen – liggen deze percentages echter lager. LNV is met betrokken beherende organisaties en andere overheden op zoek naar verbeteringsmogelijkheden.

Recreatief beheer natuurgebieden

Staatsbosbeheer krijgt jaarlijks ongeveer 20 miljoen euro van LNV voor het recreatief beheer van haar bos- en natuurgebieden. Daarmee is Staatsbosbeheer in staat een voortrekkersrol te vervullen bij het aanbieden van nieuwe recreatieproducten zoals GPS-wandelen, speelbossen, mogelijkheden tot struinen en bijzondere attracties zoals het boomkroonpad in Drenthe. Staatsbosbeheer geeft de komende jaren extra prioriteit aan voorzieningen voor doelgroepen als actieve senioren, jong volwassenen, kinderen tot twaalf jaar, allochtonen en minder validen.

Voor terreinbeheerders als Natuurmonumenten is het recreatief beheer een integraal onderdeel van hun subsidie voor het natuurbeheer. Ook kunnen particuliere natuurbeheerders een toeslag ontvangen voor de aanleg van extra recreatieve voorzieningen zoals bankjes en aanlegplaatsen voor kano's.

3.2.4. Recreatief groen in en om de stad

Voldoende mogelijkheid voor recreatie in en rond de steden is van grote betekenis voor de leefbaarheid. Dit onderdeel van het beleid wordt GIOS-beleid genoemd (beleid voor Groen In en Om de Stad). Het Rijk heeft hier vooral een grote rol in het grote stedenbeleid voor de dertig grote gemeenten.

Rood-groenbalans

In de Nota Ruimte geeft het Rijk aan dat rood (gebouwen) en groen (landbouw, natuur) in balans moeten blijven. Dit betekent dat bij nieuwe woninglocaties ook in groen moet worden geïnvesteerd. Daarnaast hebben gemeenten de taak om bij intensivering van de bestaande bebouwing te zorgen dat er voldoende groen blijft, denk aan parken en trapveldjes. Vanuit de faciliterende rol van het Rijk hebben LNV en VROM het Balansboek rood-groen (2003) uitgebracht met daarin voorbeelden hoe rood en groen beter in balans kunnen komen. In de praktijk blijkt dat circa 75 vierkante meter openbaar groen voor iedere gebouwde woning een goed richtgetal is. Het Rijk rekent erop dat gemeenten bij de opzet van nieuwe stedelijke woningbouwlocaties dit richtgetal hanteren.

Rijksinvesteringen groen in dertig grote steden

Het Rijk heeft in het kader van het grote stedenbeleid geïnvesteerd in groen in en om de stad via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het gaat dan alleen om de dertig grootste gemeenten. De eerste periode liep van 2000-2004. In de nieuwe periode (2005-2010) legt het Rijk de verantwoordelijkheid voor het realiseren van groen sterker bij de gemeenten neer.

Voor het recreatief groen om de stad worden eerdere afspraken in lopende uitvoeringsprogramma's de komende jaren gerealiseerd. Er ligt nog een taakstelling tot 2013 van een kleine 20.000 ha groen. Hiervan moet nog ruim 7.500 ha verworven worden en ruim 10.000 ha worden ingericht. De komende jaren zal de realisatie hiervan nog veel aandacht vragen.

3.2.5 Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave toegankelijkheid

- Is er daadwerkelijk behoefte aan het gebruik van het platteland voor de vrijetijdsbesteding? Of gaat de consument voor zijn vrijetijdsbesteding ook voor de kortere uitstapjes met goedkope vluchten naar het buitenland? Wat is de aard en de diversiteit aan wensen van consumenten voor de vrijetijdsbesteding op het platteland? Kan en moet het beleid hier meer op inspelen? Zo ja, hoe zou dat dan kunnen?
- Het platteland is er voor 16 miljoen Nederlanders (plus de nodige buitenlandse toeristen). De toegankelijkheid van het platteland is dan ook een belangrijk punt. Met de toegankelijkheid van de agrarische gebieden wordt echter weinig voortgang geboekt. Kunnen nieuwe (financiële) mechanismen tot een betere openstelling van agrarische gronden leiden, met name voor wandelaars?
- Iedereen vindt het nu vanzelfsprekend dat de toegang tot natuur, bos, agrarisch gebied, water gratis is. Is dit inderdaad wenselijk?

3.3 Plattelandseconomie

Beleid

Plattelandseconomie gaat in op de aanbodkant: het is gericht op de producent die op het recreatief-toeristisch segment een onderdeel vormt van de bedrijvigheid op het platteland. De toeristisch/recreatieve sector is een belangrijke drager van de plattelandseconomie en heeft de potentie om verder te groeien. Er zijn signalen van met name sectororganisaties dat recreatief-toeristische bedrijfsinitiatieven op het platteland gesmoord worden omdat ondernemers tegen belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving aanlopen. Of omdat deze ondernemers ondervinden dat gemeenten terughoudend zijn in het bieden van ruimte.

Voor het kabinet is dit een belangrijk punt. In de Nota Ruimte en in het AVP is expliciet ingezet op het wegnemen van belemmeringen. Dat is dan ook opgenomen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004. Het wordt ingevuld door experimenteeruimte binnen de bestaande wet- en regelgeving te bieden en hierover kennisuitwisseling te stimuleren met andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Er vindt regelmatig overleg plaats met de sectororganisaties (RECRON, VNO/NCW) en met IPO/VNG.

Concrete voorbeelden van dit moment zijn:

- De intrekking van de Wet op de Openluchtrecreatie. Deze wet regelde onder andere het kamperen bij de boer met een maximaal aantal staanplaatsen. In de toekomst wordt dit geregeld in het ruimtelijk beleid van de gemeenten.
- Ondersteuning van provinciale pilots over de aanpak van knelpunten bij recreatiebedrijven.

Verblijfsrecreatie en natuur

Het beleid voor verblijfsrecreatie is eveneens gericht op het bieden van ruimte aan bedrijven om aan de eisen van de consument te voldoen en de eigen concurrentiepositie te behouden, zónder dat dit ten koste gaat van de ruimtelijke kwaliteit en de natuurwaarden. Bedrijfsontwikkeling die in het verleden op individueel niveau werd beoordeeld voor het effect op natuur, wordt nu op gebiedsniveau bekeken. Met deze zogenoemde saldobenadering voor de Ecologische Hoofdstructuur wordt beoogd zowel voor bedrijven als voor de kwaliteit van de natuur tot betere resultaten te komen. In overleg met de Europese

Commissie wordt nu bezien of zo'n saldobenadering ook voor de Vogel- en Habitatrictlijngebieden toegepast kan worden. Juist in deze gebieden ervaren ondernemers namelijk veel belemmeringen. Het Rijk stimuleert kennisontwikkeling en –verspreiding over de recreatie en natuur via nieuwsbrieven, websites en de eind dit jaar in werking tredende helpdesk. Ondernemers nemen ook zelf de verantwoordelijkheid. Zij hebben baat bij de ligging in een natuurgebied. Van ondernemers mag dan ook worden verwacht dat ze de kwaliteiten van de omgeving waarderen en een plaats geven in hun bedrijfsplannen.

Agrotoerisme

De landbouwsector gaat, mede door beperkte economische ontwikkelingsmogelijkheden in de landbouw, steeds vaker op zoek naar verbreding met andere werkzaamheden. In veel gevallen wordt gekozen voor een recreatieve tak (agrotoerisme): van kamperen bij de boer tot hoevelogies. Sommige agrarische ondernemers schakelen uiteindelijk helemaal om naar de recreatiesector en houden alleen nog wat vee als 'decor' voor de recreant. Ook ondernemers in het agrotoerisme wil het Rijk ruimte geven. Agrotoerisme draagt immers eveneens bij aan een vitale plattelandseconomie.

Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave plattelandseconomie

LNV ziet een aantal mogelijkheden voor vernieuwing voor plattelandseconomie. Een belangrijke uitdaging is hoe de baten van de ondernemer die dankzij de kwaliteiten van het platteland gegenereerd worden, ten goede kunnen komen aan het platteland om de kwaliteit ervan ook duurzaam te garanderen. Een andere mogelijkheid is om te leren van innovatieve bedrijven: de koplopers. Er zijn altijd bedrijven die wel oplossingen vinden voor knelpunten waar anderen niet uitkomen: bedrijven die nieuwe economische activiteiten op het platteland hebben gevonden of bedrijven die nieuwe verbindingen en samenwerking uitvinden en succesvolle arrangementen aanbieden. Het Rijk zou de uitwisseling van ervaringen kunnen verzorgen én er zelf van leren.

3.4 Integrale aanpak van het platteland

Beleid

In de AVP is de integrale aanpak van gebieden een belangrijk vertrekpunt. Recreatie is hier een onderdeel van en kan meeliften met de rest. Voorbeelden uit het verleden zijn de landinrichtingsprojecten, waarbij ook in recreatie is geïnvesteerd. Tegelijkertijd heeft het Rijk niet sterk op recreatie gestuurd. Ook op dit moment zijn er grote nationale projecten waarin het Rijk investeert en waarin recreatie een rol vervult c.q. kan vervullen. Een voorbeeld hiervan is de reconstructie van de zandgebieden in Zuid en Oost-Nederland en Ruimte voor de Rivier.

Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave integrale aanpak platteland?

Het Rijk kan er voor kiezen expliciet te sturen op recreatie in lopende grote nationale projecten en kan andere overheden vragen hetzelfde te doen in projecten op regionaal niveau.

3.5 Sociale en culturele aspecten

Beleid

De AVP geeft, naast de economische vitaliteit van het platteland, ook veel aandacht aan de leefbaarheid. Het gaat hier met name om de sociale en culturele infrastructuur zoals een dorps huis, (sport)verenigingsleven en winkels. Daarnaast zoekt men naar nieuwe verbindingen tussen functies zoals de combinatie zorg en platteland (denk aan de opkomst van zorgboerderijen). Recreatie heeft wel raakvlakken met het sociaal-cultureel beleid, maar is geen expliciet beleidsdoel.

Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave sociaal-cultureel?

In het beleid vanuit recreatie enerzijds en vanuit sociaal-cultureel beleid anderzijds zijn tot nu toe nauwelijks verbindingen gelegd. Een paar voorbeelden waaraan je bij vernieuwing zou kunnen denken:

- Tot nu toe is er weinig relatie gelegd tussen recreatie en sociaal-culturele diversiteit. Allochtonen kiezen echter vaak een andere recreatie-uiting dan autochtonen; ouderen anders dan jongeren;

gezinnen met kinderen anders dan singles. In het recreatieve beheer van bos- en natuurterreinen wordt hier enigszins op ingespeeld: de inzet is immers dat er voor alle groepen wat te vinden is. Staatsbosbeheer ontwikkelt ook nieuwe producten, zoals het – weliswaar weinig succesvolle – smulbos. Is het gewenst dat het beleid expliciet op sociaal-culturele diversiteit inspeelt?

- De verbinding tussen sociaal-culturele thema's zoals gezondheid of integratie en vrijetijdsbesteding staat nog in de kinderschoenen. Hier lijkt nog veel te winnen. In de sfeer van kennisontwikkeling en debat vindt wel het een en ander plaats, zoals het "lunchwandelen" en het debat en manifest "ruimte voor de ommetjesmakers". Dit laatste is niet alleen vanuit de "reguliere" recreatieorganisaties maar vooral ook vanuit de zorg- en sportsector ondertekend. Is het gewenst dat LNV een rol vervult in het versterken van deze verbindingen, en zo ja hoe?
- Recreatie op het platteland kan bijdragen aan de uitwisseling tussen bezoekers en bewoners / werkenden op het platteland. De vraag is of LNV hierin een opvatting en een rol zou moeten hebben, en zo ja hoe?
- Ook de therapeutische waarde van recreatieve activiteiten is sociaal-cultureel van belang. Hieraan kunnen opvoedkundige en educatieve functies verbonden worden. Kinderboerderijen en 'arrangementkloosters' zijn hier voorbeelden van. Is een rol van LNV nodig of gewenst?
- Het platteland biedt ruimte voor experimenten met woon-, werk- en recreatiegemeenschappen. Denk bijvoorbeeld aan het "boerderijmodel" (bron: Pauline Terreehorst), waarbij al die functies gecombineerd worden. Is dit een ontwikkeling die LNV zou moeten ondersteunen?

3.6 Zorgzaam gebruik (milieu en water)

Beleid

Zorgzaam gebruik van het platteland vormt een randvoorwaarde voor het recreatiebeleid. Het platteland wordt gewaardeerd om de rust en stilte, de frisse lucht en de natuurlijke duisternis. Tegelijk kan recreatie op het platteland deze kwaliteiten bedreigen, denk aan zwerfafval en lawaai. De kwaliteit van milieu en water draagt bovendien bij aan de gebruiksmogelijkheden voor de recreant en de exploitatiemogelijkheden voor de ondernemer. Zo bepaalt de kwaliteit van het zwemwater of er veilig gezwommen kan worden.

Op het gebied van milieu en water stelt het Rijk kaders aan recreatie (denk aan milieueisen voor bedrijven, en de betekenis van waterkwaliteit voor zwemmen en vissen). Provincies, gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.

LNV en EZ gaan dit jaar in overleg met andere departementen en relevante organisaties een beleidskader voor duurzame recreatie en toerisme ontwikkelen dat zowel nationaal als internationaal perspectief geeft. De sector recreatie zelf heeft een milieubarometer ontwikkeld waar bedrijven aan mee kunnen doen, waar consumenten echter nauwelijks (meer?) om lijken te vragen.

Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave zorgzaam gebruik?

- De milieudruk lijkt eerder toe dan af te nemen, zeker op het gebied van mobiliteit, en zeker ook voor vrijetijdsbesteding. Moet het Rijk sturen op duurzame recreatie en toerisme?
- LNV kan activiteiten van het recreatief-toeristisch bedrijven op het gebied van zorgzaam gebruik faciliteren. Is dit nodig of gewenst?

3.7 Europa en internationaal

Beleid

Het recreatiebeleid is sterk op Nederland gericht en kent dus geen directe Europese of internationale uitwerking. Wel is er vanuit andere invalshoeken internationaal beleid dat raakvlakken heeft met recreatie en toerisme, zoals ontwikkelingssamenwerking, duurzame ontwikkeling (Kyoto), biodiversiteit. Recreatie lift mee met integrale Europese programma's voor het platteland. Vooral het lopende Europese Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) is belangrijk voor recreatie en toerisme. Voor de totale POP-periode tot en met 2006 is 17,5 miljoen euro beschikbaar voor bevordering van toeristische en ambachtelijke activiteiten. De provincies maken jaarprogramma's en geven voorlichting aan gemeenten, waterschappen en bedrijfsleven om ze aan te sporen voorstellen in te dienen. De voorbereidingen voor

de nieuwe Kaderverordening Platteland zijn ook inmiddels gestart. Dit vormt de basis voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. Ook hier bekijkt LNV of recreatie kan meeliften. Europa is ook belangrijk in de richtlijnen die doorwerken in het Nederlandse beleid, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn voor natuurgebieden.

Om kennisuitwisseling tussen lidstaten te stimuleren financiert LNV onderzoek en bijeenkomsten, zoals het onderzoek naar de succes- en faalfactoren van plattelandstoerisme in Europese landen. De uitkomsten van zo'n onderzoek kunnen worden gebruikt om de Nederlandse situatie te verbeteren.

Aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave Europa?

- Meer kennisuitwisseling binnen Europa: hoe gaan andere lidstaten om met recreatie- en plattelandsbeleid?
- Nederlanders recreëren steeds vaker over de grens. Is het Nederlandse platteland als vrijetijdsruimte straks nog van betekenis? Wat betekent dit voor LNV en voor het recreatiebeleid, dat sterk op de binnenlandse markt georiënteerd is?
- Op welke manier kan de 'eigenwaarde' van Nederland (plat, cultuurlandschap, uniek veenweidegebied) ingezet worden om bezoekers uit het buitenland naar het Nederlandse platteland te trekken? Heeft de consument buiten Europa wensen of behoeften waar Nederland op aan kan haken?

3.8 Samenvatting: aandachtspunten voor vernieuwing beleidsopgave?

In dit beleidsdossier zijn veel punten de revue gepasseerd waar we vanuit LNV een vraag stellen, kansen zien, zoeken naar vernieuwing in inhoud en rolverdeling.

Samenvattend zou de vernieuwing van het beleid voor de recreatie op het platteland uit drie opgaven kunnen bestaan:

1. In hoeverre is verbetering van de toegankelijkheid, aantrekkelijkheid en bereikbaarheid van het platteland met ruimte voor recreatief-toeristische bedrijven nodig voor consument en producent?
2. Is de verbinding van het recreatiebeleid met kabinetsbrede beleidslijnen op het gebied van gezondheid, integratie, veiligheid en werkgelegenheid nodig of wenselijk?
3. Wat is de rol van het Rijk in het recreatiebeleid in relatie tot wat andere partijen (van Europa tot ondernemers en consumenten) kunnen doen?

Definities

Agrotoerisme: Alle vormen van recreatie en toerisme op functionerende boerderijen en tuinderijen.

Dagtocht: Recreatieve activiteit(en) waarvoor men tenminste twee uur van huis is (zonder dat daarbij een overnachting elders plaatsvindt), exclusief bezoeken aan familie of kennissen en dagtochten gemaakt vanaf een vakantieadres. Iedere dagtocht staat voor één dagrecreant.

Platteland: Alles wat buiten de dichtbebouwde kom ligt, zoals kleine dorpen, bos, natuur, agrarisch gebied, recreatiegebied en water.

Recreatie / dagrecreatie: Alle verrichtingen om te voldoen aan het verlangen naar ontspanning waarbij het verblijven in een andere omgeving centraal staat, met een minimumduur van twee uur en zonder overnachting elders.

Recreatiegebieden: Gebieden die zijn aangewezen en / of aangelegd en ingericht met recreatief gebruik als uitgangspunt. Vaak om mogelijkheden voor stedelijke uitloop of binnenlands toerisme te realiseren.

Toerisme / verblijfsrecreatie: Alle verrichtingen om te voldoen aan het verlangen naar ontspanning waarbij het verblijven in een andere omgeving centraal staat, met minimaal één overnachting elders.

In de vakliteratuur bestaan er verschillende definities van de begrippen recreatie en toerisme. Het onderscheid tussen beide wordt vaak beschreven aan de hand van ruimte en tijd. Recreatieactiviteiten vinden plaats in de directe woonomgeving en duren niet langer dan een dag. Voor toeristische activiteiten is een verplaatsing nodig met daaraan gekoppeld een overnachting. Er is echter geen scherp onderscheid tussen beide begrippen en in de praktijk overlappen ze elkaar. Het is daarom van belang vanuit welk perspectief naar de activiteit wordt gekeken. De consument heeft zelf waarschijnlijk geen behoefte om scherp onderscheid te maken tussen beide begrippen, terwijl het voor gemeenten en ondernemers wel van belang is, omdat vooral toerisme wordt gezien als economisch interessant.

Stedelijk groen: Gebieden in en nabij stedelijke concentraties, zoals bijvoorbeeld wijk- en stadsparken. Deze zijn vaak aangelegd door gemeenten of provincies en dienen o.a. voor opvang van recreanten uit de stad.

Vrije tijd: Tijd die niet opgaat aan verplichtingen als arbeid, studie en huishouden en aan persoonlijke verzorging, eten en slapen.

Colofon

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Marianne Scheepstra en Nico Bosma (070) 378 5015/4960
E-mail : m.j.scheepstra@minlnv.nl en n.j.bosma@minlnv.nl

Pers

Directie Voorlichting
Martine de Haan: (070) 378 5590
m.de.haan@minlnv.nl

LNV Consumentenplatform

Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid
Willem Roeterdink en Eelco Klein (070) 3784453/4131
E-mail: w.roeterdink@minlnv.nl en e.klein@minlnv.nl

Meer informatie over het LNV Consumentenplatform is te vinden op:
www.minlnv.nl/consumentenplatform

Platteland, ook voor uw vrije tijd!? is een publicatie van het Ministerie van LNV (directies Platteland en Voedselkwaliteit en Diergezondheid) in samenwerking met adviesbureau Schuttelaar & Partners en de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum.

Eerder in het LNV Consumentenplatform:

- Geeft decontaminatie veilig pluimveevlees? (december 2004)
- Natuurlijkheid, waarde voor beleid (juni 2004)
- Voedsel zonder risico: wensen en grenzen (februari 2004)
- Ons voedsel over tien jaar (oktober 2003)
- De prijs van duurzame voedselproductie (juni 2003)
- Vis als het maar verantwoord is! (april 2003)
- Genetische modificatie en voedsel, weet u wat dat is? (november 2002)
- Kiezen voor groenten en fruit (september 2002)
- Waar komt mijn vlees vandaan? (april 2002)