

Vergaderjaar 1994–1995

22 990

Beleid voor openlucht recreatie in de jaren negentig

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 april 1995

Ingevolge mijn aankondiging in de Memorie van Toelichting bij de begroting 1995 van LNV (23 900, XIV, nr. 2, par. 3.5) ontvangt U bijgevoegd **de eerste voortgangsrapportage** van de nota Kiezen voor Recreatie (TK 1992–1993, 22 990, nrs. 1–2).

Het betreft een voortgangsbericht op hoofdlijnen, gebaseerd op de in de nota Kiezen voor Recreatie aangegeven thema's.

Met name de besturingsfilosofie van Kiezen voor Recreatie, met een terugtrekkende rijksoverheid en sturen op afstand, heeft gevolgen gehad voor de recreatiesector. Ik realiseer mij dat de terugtrekkende beweging van de Rijksoverheid binnen de recreatiesector op veel kritiek stuit. Ik ben evenwel van mening dat de koers, die in 1993 met instemming van de Tweede Kamer is uitgezet, voortzetting verdient, al zal de sector de komende periode daarbij nog verder moeten worden begeleid. Het begeleiden en volgen van dit proces beschouw ik als een uitvloeisel van de verantwoordelijkheid van LNV voor dit beleidsterrein.

Het is mijn voornemen U in de toekomst over de voortgang van het beleid te informeren in het kader van de Memorie van Toelichting bij de begroting van LNV.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor dit voortgangsbericht

Bij de behandeling van de nota Kiezen voor Recreatie heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een rapportage over de voortgang van het beleid, welke thans voor u ligt.

Dit voortgangsbericht betreft de beleidsvoornemens, zoals die in de nota Kiezen voor Recreatie zijn verwoord. De afstemming van de ruimtelijke aspecten van het recreatiebeleid (en het toeristisch beleid uit de nota Ondernemen in Toerisme van EZ) met o.m. het natuur-, bos- en landbouwbeleid heeft plaatsgevonden in het kader van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Deze ruimtelijke aspecten zullen bij de evaluatie van het SGR aan de orde komen.

1.2. De betekenis van recreatie

Recreatiemogelijkheden en groen dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van Nederland. Ruim 90% van de bevolking neemt op een of andere wijze deel aan recreatie en toerisme. Het aantal recreatieve dagtochten bedraagt bijna 900 miljoen, het aantal korte vakanties in eigen land bijna 8 miljoen en het aantal lange vakanties in het binnenland meer dan 7 miljoen.

De gehele recreatief-toeristische sector biedt werk aan ca. 260 000 mensen; het aantal bedrijven is ongeveer 45 000. In 1994 bedroegen de binnenlandse bestedingen in de sfeer van recreatie en toerisme ca. 20 miljard gulden, hetgeen een indicatie is voor de economische betekenis van de sector. Deze recreatief-toeristische bestedingen vinden voor een belangrijk deel plaats in het landelijk gebied.

1.3. Opbouw voortgangsbericht

De opbouw van dit voortgangsbericht is analoog aan de structuur van de nota Kiezen voor Recreatie, d.w.z. dat in de paragrafen 2 t/m 5 wordt ingegaan op de vier thema's uit de nota. Vervolgens komen bestuurlijke en financiële aspecten (par. 6) aan de orde en tot slot een conclusie (par. 7).

2. Recreatie in natuur en landschap

2.1. Doelstelling

Het LNV-beleid voor het landelijk gebied richt zich op de duurzame instandhouding en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. In het kader van een integrale benadering van het beleid voor het landelijk gebied wordt onder meer gestreefd naar een zo groot mogelijke toegankelijkheid voor recreatie en het daartoe zo goed mogelijk inzetten en benutten van de beschikbare beleidsinstrumenten.

2.2. Recreatie in natuur en landschap

In het beleid van het ministerie van LNV nemen initiatieven om toegankelijkheid, gebruik en beleving van het landelijk gebied te vergroten een belangrijke plaats in.

Zo is in december 1993 de «Tijdelijke stimuleringsregeling Waterschappen en recreatief medegebruik» van kracht geworden. Deze regeling, die geldt tot 1 januari 1999, heeft als doel het recreatief medegebruik van objecten in beheer bij waterschappen te bevorderen.

Daarnaast is in augustus 1994 de regeling «Bijdrage bos- en landschapsbouw» vervangen door de regeling «Functiebeloning bos- en natuurterreinen». Deze regeling vormt een integratiekader voor de uitvoering van beleid op het gebied van o.m. recreatie, natuur en houtproductie.

Landelijke netwerken wandel- en fietsroutes

De rijksoverheid stimuleert het ontwikkelen en realiseren van landelijke netwerken voor wandel- en fietsroutes. Aan het systeem van landelijke routes kunnen, door mede-overheden en anderen, regionale en lokale routes worden gekoppeld.

In het kader van het DI-akkoord is de uitvoering van de routenetwerken voor wandelen en fietsen in handen gelegd van de Stichting Lange-Afstand-Wandelpaden (SLAW) resp. de Stichting Fietsplatform.

De afgelopen jaren is reeds het nodige tot stand gekomen. Zo is voor een totale lengte van ca. 800 km aan wandelroutes bewegwijzerd en beschreven. Daarnaast heeft de SLAW samen met de Nederlandse Spoorwegen diverse kortere wandelroutes uitgezet («wandelen van station naar station»). In 1990 werden 20 000 routes verkocht; in 1994 verwacht men 40 000 arrangementen te verkopen.

Door het Fietsplatform is circa 700 km aan fietsroutes beschreven en bewegwijzerd.

Op grond van onderzoek naar het gebruik van de lange-afstand-fietsroutes wordt geschat, dat de met die fietsroutes samenhangende omzet – inclusief indirecte en afgeleide effecten – tussen 14 en 33 miljoen gulden ligt. Uit dit door de ministeries van LNV en EZ gefinancierde onderzoek blijkt tevens, dat de omzet van bedrijven, na realisering van de routes, merkbaar stijgt.

Om het gebruik van de fiets verder te stimuleren is begin maart de landelijke campagne «Nederland-Fietsland» van start gegaan.

Europees geld voor wandelpaden

Begin april wordt de subsidieregeling «Netwerk landelijke wandelpaden» van kracht. Deze regeling houdt in dat boeren een vergoeding kunnen krijgen, wanneer zij ten behoeve van het netwerk van landelijke wandelpaden gronden openstellen voor recreanten. Voor openstelling gedurende een periode van tien jaar wordt een éénmalige bijdrage gegeven in de vorm van een vast bedrag per strekkende meter wandelpad. Tevens kan een bijdrage worden verleend in de kosten van eenvoudige voorzieningen ten behoeve van de ontsluiting. De uitvoering van deze regeling is in handen van de SLAW. De fondsen voor deze subsidieregeling komen deels van de Europese Unie (Mac Sharry-pakket), deels van het ministerie van LNV.

Strategische groenprojecten

De strategische groenprojecten, zoals opgenomen in het SGR, worden van essentieel belang geacht voor het slagen van het beleid voor het landelijk gebied. Zes projecten zijn gelegen in de Randstadgroenstructuur (zie ook par. 4) en zijn voor de openluchtrecreatie van bijzondere betekenis vanwege de tekorten aan recreatiemogelijkheden in de Randstad.

Bij de strategische groenprojecten elders in Nederland ligt het accent meer op natuurontwikkeling, hoewel ook daar rekening wordt gehouden met de recreatie. Immers, het merendeel van deze strategische groenprojecten is gelegen in recreatief-toeristische en waterrecreatiegebieden. Gekoppeld aan maatregelen voor landbouw, natuur en landschap kan in

deze gebieden het recreatief-toeristisch produkt worden versterkt, hetgeen bijdraagt aan de leefbaarheid van het landelijk gebied.

2.3. Toegankelijkheid van natuur, bos en landschap

De toegankelijkheid van natuur en landschap plaatst het beleid voor een dilemma: enerzijds is de kwaliteit van de natuur van belang voor de recreatie, anderzijds worden terwille van het behoud van de natuurlijke kwaliteit van een gebied maatregelen genomen om de recreatieve druk te verminderen of de recreatie te weren.

Het ministerie van LNV heeft de problematiek van de toegankelijkheid van natuur, bos en landschap onderkend en probeert op verschillende manieren oplossingen aan te dragen, zoals zoneringsmaatregelen, om te bevorderen, dat op een evenwichtige wijze wordt omgegaan met zowel natuur- als recreatiebelangen.

In verband hiermee is binnen LNV het project «Openstelling natuurgebieden nader bekeken» van start gegaan, dat tot doel heeft het ontwikkelen van een strategie voor de openstelling van natuurgebieden voor recreatie. Het project heeft inmiddels geleid tot een rapport met aanbevelingen over de wijze, waarop in de praktijk afstemming van belangen van natuur en recreatie kan plaatsvinden. De rapportage is voor advies toegezonden aan de Raad voor het Natuurbeheer en de Raad voor de Openluchtrecreatie (Raad OR).

Tegelijkertijd worden de bevindingen getoetst in twee proefgebieden en vindt overleg plaats met (terreinbeherende) organisaties en provincies. In de loop van 1995 zal worden gezien of de resultaten van het project gevolgen moeten hebben voor het openstellingsbeleid van LNV. Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van het Bosbeleidsplan gestreefd naar een openstelling van 90% van de bosgebieden.

Verder is opdracht gegeven voor een landsdekkend onderzoek naar de toegankelijkheid van bos- en natuurgebieden. De eerste fase betrof een profonderzoek, dat in juli 1994 is afgerond. Inmiddels is een begin gemaakt met het vervolgonderzoek, de landelijke enquête.

2.4. Geluidoverlast door recreatie

Tijdens de behandeling van de nota Kiezen voor Recreatie constateerde de Tweede Kamer dat er een toenemende geluidsoverlast is in natuur- en recreatiegebieden als gevolg van bepaalde recreatievormen zoals motorcrossen, terreinrijden, snelle motorboten en vliegsport. In een motie werd gevraagd een plan te ontwikkelen om deze activiteiten buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te doen plaatsvinden.

Verkenning

Naar aanleiding van de motie heeft een verkenning plaatsgevonden van de problematiek van geluidsoverlast in natuur- en recreatiegebieden. Voorts is nagegaan wat daaraan op dit moment wordt gedaan door gebruikersorganisaties, terreinbeheerders en het openbaar bestuur.

Daartoe zijn er contacten geweest met de Nederlandse Sport Federatie/NOC, met de betreffende daarbij aangesloten sportbonden en met natuur- en milieu-organisaties. De betrokken bonden gaven niet alleen medewerking bij het verzamelen van gegevens, maar dachten ook actief mee bij het zoeken naar oplossingsrichtingen.

Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) werden provinciaal en gemeentelijk beleid geïnventariseerd en zijn ideeën uitgewisseld over de aanpak van de problematiek en de toepassing van beleidsinstrumenten.

De Raad OR heeft in maart 1994 het advies «geluidsporten» uitgebracht. Al eerder bracht de Voorlopige Commissie Nationale Parken advies uit over de toelaatbaarheid van geluidsporten in Nationale Parken. De Raad voor het Natuurbeheer heeft zich ook in diverse adviezen uitgesproken over het omgaan met geluidsporten in natuurgebieden.

Onder de natuurterreinbeherende organisaties, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en de Unie van Provinciale Landschappen, is een enquête gehouden naar de omvang van de problematiek en naar de mogelijkheden van beheersing, toezicht en handhaving van beleid (off-the-roadmotoren en natuur). Het ministerie van VWS heeft onderzoek laten doen naar de succes- en faalfactoren bij de ontwikkeling van regionale motorsport-accommodaties.

De verantwoordelijkheid voor het aangeven van de gewenste locaties en accommodaties ligt primair bij provincies en gemeenten in samenwerking met de terreinbeheerders, de belangenorganisaties en de sportbonden. Voor het aangeven van gewenste locaties voor snelvaren op rijksvaarwegen is het Rijk eerst verantwoordelijke.

Het ontwikkelen van alternatieve locaties voor de motorcross-sport, zowel voor de georganiseerde wedstrijd sport, als de ongeorganiseerde gebruiksvormen, stagneert echter. Hetzelfde kan worden gezegd van locaties voor snelvaren. Dit is mede te wijten aan het eerdergenoemde «werende» beleid van de andere overheden als het gaat om het aanwijzen van locaties voor geluidsporten. Zo is het in het kader van het sportbeleid in 1986 opgestelde landelijke plan voor regionale accommodaties voor de motorcross-sport onlangs geëvalueerd. Dit plan bevatte aanbevelingen voor het ontwikkelen van 35 à 40 regionale motorcross-terreinen. Tot nog toe zijn niet meer dan vier van dergelijke accommodaties gerealiseerd.

De betrokken partijen, die over de aanpak van de geluidhinderproblematiek zijn geconsulteerd, zijn het erover eens dat de problemen, gezien op landelijke schaal, kunnen worden teruggebracht tot het illegaal rijden met zogenaamde «off-the-road»-motoren (motoren die voorzien zijn van een kenteken en zowel geschikt zijn voor terreinrijden als rijden op de openbare weg) en het illegaal snelvaren met sportboten en waterscooters. In beide gevallen gaat het vrijwel altijd om ongeorganiseerd gebruik.

Met de bovengenoemde adviezen en signalen van de betrokken organisaties, terreinbeheerders en andere overheden is rekening gehouden bij het formuleren van de onderstaande beleidsconclusies. Deze zijn verder afgestemd met het beleid van VROM, van VWS en van V en W.

Beleidsconclusies

De hiervoor genoemde verkenningen leiden tot de conclusie, dat het rijksbeleid wat betreft het regelen van geluidsporten in natuur- en recreatiegebieden géén aanscherping behoeft. Geconstateerd is dat het rijksbeleid duidelijk aangeeft hoe met geluidsporten in recreatie- en natuurgebieden, in het bijzonder in de EHS, moet worden omgegaan.

Zo geeft het SGR aan dat activiteiten die gepaard gaan met sterk versturende effecten, zoals motorcrossen, worden geweerd uit de EHS. De Wet Milieubeheer en de daaraan gekoppelde Wet Geluidhinder stellen regels aan inrichtingen voor geluidsporten.

Hetzelfde geldt voor de luchtvaartwet op het gebied van de vlieg sport. Voor het varen met snelle motorboten voorziet het Binnenvaartpolitiereglement in een landelijk geldende regeling.

Wanneer wordt geconcludeerd dat het rijksbeleid op zichzelf géén aanscherping behoeft, moet echter tevens worden geconcludeerd, dat er sprake is van twee problemen waar het gaat om de doorwerking van dit beleid naar de regionale praktijk.

In de eerste plaats is er het probleem van illegaal crossen met «off-the-road» motoren in bos- en natuurgebieden en, in mindere mate, het illegaal sneller varen dan 20 km/u (met name door waterscooters). In de praktijk blijkt het tegengaan van dit soort activiteiten erg lastig te zijn.

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat provincies en gemeenten in het algemeen achterblijven bij het aanwijzen van alternatieve locaties voor deze sporten.

De verantwoordelijkheid voor het aangeven en ontwikkelen van gewenste locaties en het zonodig saneren van ongewenste situaties ligt primair bij provincies en gemeenten. Het zonder meer «wegbestemmen» van dergelijke activiteiten, waarvan bij andere overheden en terreinbeheerders in toenemende mate sprake is, leidt duidelijk niet tot resultaten.

Uitoefening van controle en toezicht op illegaal crossen en snelvaren, waarop de adviesraden en de terreinbeheerders de nadruk leggen, is op zichzelf niet voldoende, maar moet vergezeld gaan van het aanwijzen van alternatieven, buiten de EHS, waar deze activiteiten legaal kunnen plaatsvinden.

Om tot die alternatieven te komen is het nodig, dat de betrokken partijen in de regio overleg plegen over de te volgen aanpak. De recente afspraak over het reguleren van «off-the-road» rijden in Brabant is een voorbeeld. Ook het eerdergenoemde onderzoek van VWS naar de succes- en faalfactoren bij de ontwikkeling van regionale motorsport-locaties bevat aanbevelingen, die kunnen bijdragen aan het oplossen van de problemen.

Daarnaast kunnen provincies en gemeenten, wellicht meer dan nu het geval is, inspelen op het bestaande instrumentarium van het rijk. Zo biedt het zogenaamde gebiedsgerichte beleid een uitstekend kader voor de behandeling van het vraagstuk van de locatiekeuze voor geluidsporten. Zowel voor de aandachtsgebieden voor de Ruimtelijke Ordening en het Milieu (ROM-gebieden), als voor de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) en de milieu- en de natuurbeschermingsgebieden stelt het rijk financiële middelen beschikbaar, die mede ten behoeve van de hier geschetste problematiek kunnen worden ingezet. De doorwerking van het rijksbeleid zal worden geëvalueerd in het kader van de voortgangsrapportages over het SGR. Verder zullen de rapportages van de eerdergenoemde onderzoeken naar «off-the-roadmotoren en natuur» en regionale sportaccommodaties te zijner tijd ter kennisneming aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

3. Nederland – waterland

3.1. Doelstelling

Als algemene beleidsdoelstelling is geformuleerd, dat de gebruiks- en belevingsmogelijkheden voor recreatie op en aan het water zo goed mogelijk worden benut, met inachtneming van andere belangen zoals natuur, waterwinning, beroepsvaart, milieu en dergelijke.

3.2. Netwerk van landelijke toervaarwegen

De Beleidsvisie Recreatietoervaart in Nederland (BRTN) vormt sinds 1992 een goed functionerend kader voor samenwerking tussen verschil-

lende departementen, provincies en particuliere organisaties als ANWB, Hiswa en KNWV.

Het doel van de BRTN is het in stand houden, beheren en optimaliseren (verbeteren van de kwaliteit) van het basistoevervaartnet van bevaarbare Nederlandse wateren. Daartoe is door het Rijk en het IPO een convenant gesloten, waarin onder meer is aangegeven dat de partijen zich zullen inzetten voor een gezamenlijke financiële inspanning van gemiddeld tien miljoen gulden per jaar. Elk jaar zal voor een periode van vijf jaar een concrete uitwerking aan het convenant worden gegeven in de vorm van een meerjaren uitvoeringsprogramma (MUP). Het derde MUP-BRTN 1995–1999 is gereed. Op basis van de uitvoeringsprogramma's is een verscheidenheid aan projecten gestart. Het eerste project is in 1993 gereedgekomen en betreft een verbetering van de Mijndense Sluis, tussen de Loosdrechtse Plassen en de Vecht.

Het BRTN toevervaartnet is opgenomen in de regeringsbeslissing over het SGR, waardoor het toevervaartnet de PKB-status krijgt. Hiermee wordt planologische bescherming gewaarborgd.

Verzelfstandiging BRTN

Op 1 januari 1995 is de uitvoering van de BRTN verzelfstandigd. De omvorming van ambtelijke projectorganisatie tot een stichting zal naar verwachting een grotere flexibiliteit geven. De watersportorganisaties onderzoeken thans de mogelijkheden van aanvullende private financiering, mede ter ondersteuning van de kwaliteit van het toevervaartnet.

Landelijk aanlegplaatsenplan

In december 1993 is het onderzoek naar een landelijk aanlegplaatsenplan afgerond en gepresenteerd. Het blijkt dat er een actuele behoefte is aan uitbreiding van het aantal tijdelijke aanlegplaatsen met ca. 20 000, met name in het landelijk gebied. Het is de bedoeling, dat de verschillende belanghebbenden, waaronder regionale en lokale overheden en particulier initiatief, actie ondernemen om deze extra aanlegplaatsen te realiseren.

Milieuzorg

De relatie tussen watersport en milieu neemt een steeds belangrijker plaats in bij het watersportbeleid. Enerzijds heeft dit betrekking op het gebruik van materialen (zoals coatings) en de behandeling van afvalwater, anderzijds op het gebruik van het water zelf. Er is o.a. onderzoek gestart naar de afstemming tussen waterrecreatie en milieu in de Deltawateren en er is bijgedragen aan het milieuschip, dat voorlichting geeft aan watersporters.

Bijzondere aandacht verdient ook de onderwaterbodem. De baggerproblematiek wordt aan een onderzoek onderworpen.

In het Nationaal Milieubeleidsplan 2 zijn diverse maatregelen aangekondigd op het vlak van milieu, toerisme en recreatie in brede zin. De voortgang van de inspanningen zal eind '95 door middel van een voortgangsrapportage van de betrokken ministeries aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. In verband hiermee wordt in het kader van het onderhavige voortgangsbericht niet uitgebreid ingegaan op de relatie recreatie-milieu.

3.3. Het toevervaartnet: ontwikkelingen

De Stichting Recreatie Toevervaart Nederland richt zich thans op het opheffen van een groot aantal knelpunten in het vaarwegennet.

De kwaliteit van watersportmogelijkheden wordt echter niet alleen bepaald door het wegnemen van knelpunten in het vaarwegennet. Voor een goede ontwikkeling is een «totaal-product»-benadering van belang, die niet alleen de technische aspecten van waterwegen omvat, maar ook walvoorzieningen, promotie en voorlichting.

In deze optiek biedt het BRTN-project goede aanknopingspunten voor de recreatief-toeristische ontwikkeling van oevers en achterland. Van mede-overheden en de recreatiesector wordt verwacht, dat zij hierop inspelen. Het ministerie van LNV zal het proces van regionale samenwerking stimuleren.

3.4. Visstand- en viswaterbeheer

Voor de belangrijkste staatswateren zullen, voor zover dit nog niet is gebeurd, visstandbeheercommissies (VBC's) worden ingesteld. Deze commissies hebben als belangrijkste taak het (doen) voorbereiden c.q. het opstellen van visstandbeheerplannen en het uitvoeren daarvan. In deze commissies hebben ook adviseurs van natuur- en waterbeherende instanties zitting.

In samenwerking met de sector wordt in dit verband veel aandacht besteed aan de voorlichting van de visstandbeheerders.

Het ministerie streeft ernaar om in samenwerking met de georganiseerde sportvisserij op termijn te komen tot een afbouw van het vissen met levend aas. De Nederlandse Vereniging van Sportvisserijfederaties is recent een voorlichtingscampagne begonnen om het vissen met alternatieven als kunstaas te bevorderen.

3.5. Vismigratie

In het kader van het ecologisch herstel van de grote rivieren wordt gewerkt aan het weer vrij optrekbaar maken van de Maas, Rijn en Overijsselse Vecht voor trekvis als zeeforel en zalm, maar ook voor riviervis en standvis. Inmiddels zijn alle zes stuwen in de Overijsselse Vecht van een vispassage voorzien.

In de Maas zijn vispassages bij de stuwen van Lith, Belfeld, Roermond en Linne gerealiseerd. De vispassage bij de stuw van Sambeek wordt in 1994 gebouwd, terwijl die bij de stuwen van Grave en Borgharen in voorbereiding zijn. Onderzoek door het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek (RIVO) eind 1993 naar de trek van zeeforel in de vispassage te Lith leverde bemoedigende resultaten op. In 1995 zullen alle stuwen in de Maas passeerbaar zijn.

De aanleg van de vispassages bij de drie stuwen in de Nederrijn/Lek zijn in studie. De grote peilverschillen op dit deel van de Rijn, alsmede de lokale omstandigheden, leveren extra problemen op.

Met de Nederlandse electriciteitsmaatschappijen, die waterkrachtcentrales beheren, is overleg gaande over de – contractueel verplichte – aanleg van visgeleidingssystemen. Bij de passage van vis door turbines van waterkrachtcentrales kan afhankelijk van de soort en de grootte van de vis aanzienlijke schade optreden.

4. Recreatie en verstedelijking

4.1. Doelstelling

Door uitbreiding van de woningbouw in de verstedelijkte gebieden komen de recreatieve mogelijkheden en de groenvoorzieningen in en rond de steden onder steeds grotere druk te staan. Daarom voelt het rijk zich medeverantwoordelijk voor het behouden en doen ontwikkelen van recreatieve mogelijkheden van voldoende kwaliteit in en rond de

stadsgewesten en voor het ontwikkelen van deze mogelijkheden in het verstedelijkte gebied van de Randstad.

4.2. Randstadgroenstructuur

In de nota Kiezen voor Recreatie en in het SGR heeft een koerswijziging plaatsgevonden. De doelstellingen voor de Randstadgroenstructuur (RGS) zijn verbreed. Dit zal na 1995 resulteren in de aanleg van zes grote groengebieden.

Strategische groenprojecten Randstadgroenstructuur

Alle strategische groenprojecten zijn, zoals in paragraaf 2 reeds is aangegeven, van belang voor de recreatie. De zes strategische groenprojecten in de RGS krijgen een zwaar recreatief accent, omdat zij moeten bijdragen aan het oplossen van de tekorten aan recreatiemogelijkheden in de Randstad en als zodanig aan de leefbaarheid van het westen van het land. In de VINEX wordt aangegeven, dat ruimtelijke kwaliteit en integrale planontwikkeling voor de RGS van belang zijn voor het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig (internationaal) vestigingsklimaat. Aanleg van deze gebieden is dus, vanuit verschillende invalshoeken bezien, een absolute noodzaak.

De grote groengebieden Noordelijke Vechtstreek en Zoetermeer-Zuidplas zijn door het IPO voor respectievelijk 1994 en 1995 voorgedragen voor het Voorbereidingsschema Landinrichting. Momenteel wordt door de provincies gewerkt aan een afronding van de gebiedsperspectieven. De gebiedsperspectieven voor het Eiland van Dordrecht/Hollandsche Biesbosch en de Haarlemmermeer zijn vrijwel gereed.

De recreatieve gebruikswaarde van de groengebieden wordt vergroot door een structuur van groene lijnelementen. Dit zijn groene verbindingen voor wandelen en fietsen, tussen de steden en de groengebieden en binnen de gebieden zelf. Om een optimale afstemming met en aansluiting op (toekomstige) woningbouwlocaties te verkrijgen zijn deze groene verbindingen onderdeel van de Vinex-uitvoerings-convenanten met de vier grote stadsgewesten. In deze convenanten zijn afspraken gemaakt voor de bouw van in totaal 328 000 nieuwe woningen in de periode 1995 tot 2005.

4.3. Recreatie en verstedelijking

In aansluiting op de nota Kiezen voor Recreatie en het SGR wordt thans gewerkt aan een verdere gedachtenvorming over groen en recreatie in verstedelijkt gebied.

Kwalitatief goed groen in de woonomgeving en voldoende groene verbindingen tussen stad en landelijk gebied zijn van groot belang voor het woon- en leefmilieu. Het beleid voor de groene ruimte en het verstedelijkingsbeleid zien zich daarbij geplaatst voor een dilemma: enerzijds zijn groenstructuren noodzakelijk bij verstedelijking, anderzijds wordt groen in het landelijk gebied opgeofferd ten behoeve van woningbouw.

Uit onderzoek naar de waardering van binnen- en buitenstedelijk groen, uitgevoerd in vier steden, blijkt de behoefte aan groen en recreatiemogelijkheden, zowel in de directe woonomgeving, als in de nabijheid van het (ver)stedelijk(t) gebied. Als uitvloeisel hiervan zal het ministerie van LNV de mede-overheden wijzen op het belang van groen in de stad en nader aangeven welke kwaliteit en kwantiteit van openbaar groen in en nabij verstedelijkt gebied noodzakelijk zijn voor een behoorlijke leefkwaliteit. In dit verband zal mede aandacht worden geschonken aan een recent door de Raad OR uitgebracht advies over de belevingswaarde

van stedelijk groen voor allochtonen. Voorts zal een actualisering van de behoefteeraming plaatsvinden.

De resultaten van deze activiteiten zullen tevens bouwstenen zijn voor de actualisering van de VINEX.

Hetzelfde geldt voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën over de samenhang tussen stad en groene ruimte, bijvoorbeeld in de vorm van het uitbrengen van een visie op de integratiemogelijkheden daarvan («stadslandschappen»), en voor onderzoek en voorlichting, waarmee het recreatie- en inrichtingsbeleid in verstedelijkte gebieden zal worden ondersteund en beïnvloed.

5. Versterking van de sector

5.1. Doelstelling

De sector openluchtrecreatie bestaande uit overheid, particuliere consumentenorganisaties, bedrijfsleven en recreanten zelf, is een relatief jonge sector met potenties om een belangrijke factor te worden in de economie en werkgelegenheid. Het recreatiebeleid van het ministerie van LNV richt zich daarom ook op het versterken van de sector.

5.2. De rol van de rijksoverheid

De positie van de rijksoverheid binnen de sector is gewijzigd ten opzichte van het verleden. Toch blijft er op rijksniveau politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein openluchtrecreatie bestaan. Er wordt op afstand sturing gegeven aan de ontwikkelingen en bijgedragen aan een verdere professionalisering van de sector, zoals in de vorm van kennisbeleid en onderzoek.

Kennisbeleid

Voortbouwend op de nota Kennisbeleid van LNV is het kennisbeleid voor de sector openluchtrecreatie nader verkend. Uit een analyse van de situatie blijkt, dat de sector openluchtrecreatie een achterstandssituatie kent wat betreft:

- het produceren van kennis (te weinig onderzoek);
- het bewerken van kennis;
- het uitwisselen en benutten van kennis.

In het kader van het kennisbeleid zal prioriteit worden gegeven aan vernieuwende initiatieven.

Onderzoek

Het onderzoek op het gebied van de openluchtrecreatie zal worden geïntensiveerd, onder meer via de onderzoekprogramma's van de onderzoeksinstituten. Voorts wordt gewerkt aan een structurele inzet voor de opbouw en het beheer van een sector-informatiesysteem, inclusief beleidsmonitoring.

Kenniscentrum

De kennis die er is moet in een geschikte vorm ten dienste komen van de sector. Een middel om dat te bereiken is een kenniscentrum. Daartoe is de Stichting Recreatie omgevormd tot een Kennis- en Innovatiecentrum (KIC) voor de recreatie. Dit kenniscentrum is op 1 januari 1995 van start gegaan.

In de werkzaamheden van het kenniscentrum staan de komende jaren een aantal thema's centraal, zoals het vergroten van het inzicht in recreatieve vraag en aanbod, de betekenis van recreatie als ruimtelijk

structurerend element, de relatie recreatie-natuur-milieu en de financiering van de recreatie.

5.3. Op weg naar zelfstandigheid

Bij de behandeling van de nota Kiezen voor Recreatie medio 1993 heeft ook de Tweede Kamer ingestemd met de voorgenomen beleidslijnen, met inbegrip van de besturingsfilosofie. De sector wordt derhalve geconfronteerd met een terugtrekkende rijksoverheid en gewijzigde verhoudingen.

In het kader van de decentralisatie in het binnenlands bestuur worden taken overgedragen aan provincies, regio's en gemeenten. Landelijk opererende belangenorganisaties moeten als gevolg daarvan zorgdragen voor vertegenwoordiging op een toenemend aantal plaatsen, hetgeen nog niet overal lukt.

De Raad OR zal binnenkort een advies uitbrengen over de regionale belangenbehartiging. Naar aanleiding hiervan zal worden bezien of het nodig is (landelijke) organisaties (tijdelijk) te ondersteunen ten behoeve van hun belangenbehartiging op regionaal niveau.

De vermindering van subsidies van het rijk is voor een aantal provincies en gemeenten aanleiding geweest hun financiële bijdragen aan recreatieschappen te verlagen. Daarnaast worden recreatieschappen geconfronteerd met regiovorming en een wijziging van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, welke kunnen leiden tot verandering van deelnemers en begrenzing van het samenwerkingsgebied. De recreatieschappen zullen zich dus moeten oriënteren op hun toekomst, waarbij een grondige discussie noodzakelijk is over de richting waarin een schap zich ontwikkelt, nl. als motor van recreatief-toeristische ontwikkelingen op regionaal niveau of beheerder van groen en recreatiemogelijkheden. De op 13 maart jl. door het kabinet aan de Tweede Kamer gezonden notitie inzake de uitgangspunten voor bestuurlijke vernieuwing zal daarbij ook in beschouwing moeten worden genomen.

Samenvattend kan worden gesteld, dat – ondanks de opvatting van een deel van de sector, dat deze (nog) niet geheel zelfstandig kan functioneren – het rijksbeleid erop gericht is het aanwezige potentieel te ontplooiën.

6. Bestuurlijke en financiële aspecten

6.1. Wet op de openluchtrecreatie

De Wet op de openluchtrecreatie is door het Parlement aanvaard. Deze wet bevat bepalingen inzake de Raad OR, het kamperen, de hygiëne, gezondheid en veiligheid van jachthavens, het vestigen van volkstuincomplexen en een basis voor het verstrekken van specifieke uitkeringen op het gebied van de openluchtrecreatie.

De AMvB betreffende hygiëne, gezondheid en veiligheid op kampeerplaatsen is inmiddels gepubliceerd; een ministeriële regeling voor natuurkampeerterreinen is eveneens gereed. De AMvB voor jachthavens zal in '97 gereed zijn.

Op 9 juli '94 is Hoofdstuk II van de wet, betreffende de Raad OR, in werking getreden. Inwerkingtreding van de overige bepalingen zal, op uitdrukkelijk verzoek van de VNG, op 1 november 1995 plaatsvinden. Gemeenten krijgen hierdoor meer tijd om op de invoering van de wet in te spelen.

6.2. Compensatiebeginsel

In het Structuurschema Groene Ruimte staat vermeld, dat in elk geval mitigerende en – indien deze onvoldoende zijn – tevens compenserende

maatregelen zullen moeten worden getroffen, wanneer na afweging van belangen voor gebieden met de functie natuur en/of bos en/of recreatie één van de genoemde functies moet wijken voor of anderszins schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijk belang, waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan.

Een nadere uitwerking van het compensatiebeginsel heeft plaatsgevonden. Het gaat dan om toepassing op concrete projecten, waarbij ook het kwaliteitsaspect aan de orde is. Bij de invulling van het begrip grootschalige openbare recreatiegebieden gaat het in de eerste plaats om gebieden van 250 hectare en groter. Kleinere gebieden, gekenmerkt door een hoge gebruikintensiteit (> 400 000 bezoekers/jaar) en/of grote kapitaalsinvesteringen door de overheid (> 10 mln. gulden) zijn ook onder het compensatiebeginsel gebracht. Er is een limitatieve lijst met 47 compensatieplichtige recreatiegebieden (zie bijlage) vastgesteld, welke om de vijf jaar zal worden herzien.

6.3. Financiering

De financiering van de openluchtrecreatie zal de komende jaren een belangrijk spanningsveld blijven. Ten einde bij afnemende overheidsmiddelen de recreatieve mogelijkheden en de kwaliteit van de voorzieningen op peil te houden danwel te verbeteren, zal moeten worden gezocht naar nieuwe financieringsbronnen en manieren van samenwerken.

Een voorbeeld van een financieringsbron, die behulpzaam kan zijn bij het realiseren van recreatiemogelijkheden, is het Groenfonds, dat in het voorjaar van 1994 voor de interimfase is opgericht. Dit Groenfonds wordt o.m. gevuld met bijdragen van de rijksoverheid en de provincies en in staat gesteld leningen aan te gaan ten behoeve van de financiering van de aanleg van grote groengebieden en recreatieprojecten. Onlangs heeft een eerste storting van 15 miljoen gulden ten behoeve van de Haarlemmermeer plaatsgevonden door het ministerie van VROM.

Een andere mogelijkheid voor financiering kan worden gevonden in het ontwikkelen van publiek-private samenwerkingsvormen. Om de interesse van het bedrijfsleven te peilen is een onderzoek uitgevoerd onder diverse ondernemers («PPS in 't Groen, To be or not to be»). Eén van de concrete aanbevelingen van dit onderzoek wordt momenteel ingevuld. De provincie Utrecht heeft namelijk een particulier bureau opdracht gegeven de PPS-activiteiten te coördineren en om via voorlichting en informatie de kennis op dit terrein uit te dragen. Het rijk heeft hiervoor een startsubsidie gegeven. Met de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland wordt nog overlegd om te bezien of het PPS-Groenbureau voor de gehele randstad een functie kan vervullen.

7. Samenvattende conclusie

Uit dit voortgangsbericht blijkt, dat sinds de behandeling in de Tweede Kamer van de nota Kiezen voor Recreatie veel activiteiten zijn ontplooid en een aantal beleidsvoornemens is gerealiseerd.

Zo wordt de toegankelijkheid van het landelijk gebied (land en water) op integrale wijze krachtiger aangepakt, waardoor de tendens tot afnemende toegankelijkheid, zoals die in '93 werd waargenomen, kan worden omgebogen.

Vanwege het dilemma rood-groen worden impulsen gegeven voor een sterkere koppeling van het verstedelijkingsbeleid aan het beleid voor het landelijk gebied. Bij de actualisering van de VINEX zal dit aspect nadrukkelijk aan de orde worden gesteld.

En de recreatiesector (overheden, particuliere organisaties en bedrijfsleven) wordt gestimuleerd de uitvoering van het beleid gestalte te geven

in een situatie, waarbij het rijk op hoofdlijnen stuurt en de sector in staat wordt gesteld de eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Globaal kan dit de conclusie zijn over de voortgang van het beleid, zoals dat is verwoord in de nota Kiezen voor Recreatie.

Lijst van recreatiegebieden die onder het compensatiebeginsel vallen, per oktober 1994

Groningen

- 1 Lauwersmeer
- 2 Paterwoldse meer
- 3 Landgoed Nienoord

Friesland

- 4 Groene Ster/Groote Wielen
- 5 Friese merengebied

Drenthe

geen

Overijssel

- 6 Whytmenerplas
- 7 Het Hulsbeek
- 8 Het Rutbeek

Flevoland

- 9 Randmeren Flevoland

Gelderland

- 10 Nulde-Horst
- 11 Bussloo
- 12 Rhederlaag
- 13 De Bijland
- 14 De Gouden Ham
- 15 Berendonck
- 16 Mookerplas
- 17 Zandmeren

Utrecht

- 18 Vinkeveense Plassen
- 19 Loosdrechtse Plassen
- 20 Maarsseveense Plassen
- 21 Henschotermeer
- 22 Laagraven

Noord-Holland

- 23 Geestmerambacht
- 24 Alkmaarder- en Uitgeestermeer
- 25 Het Twiske
- 26 Spaarnwoude
- 27 Haarlemmermeerse Bos
- 28 Amsterdamse Bos
- 29 Groengebied Amstelland

Zuid-Holland

- 30 Vlietland

- 31 Noord-Aa/Westerpark
- 32 Reeuwijkse Plassen
- 33 Bieslandse Bos
- 34 De Rottemeren
- 35 Midden-Delfland
- 36 Hitlandbos
- 37 Oostvoornse Meer
- 38 Brielse Maas
- 39 IJsselmonde
- 40 Bernisse
- 41 Oude Maas
- 42 Binnenmaas
- 43 Hollandse Biesbosch

Zeeland

- 44 Grevelingen
- 45 Veerse Meer

Noord-Brabant

- 46 Ekkerswijer

Limburg

- 47 Brunssummerheide