

Vergaderjaar 2007–2008

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2007

Hierbij bieden wij u namens het kabinet onze reactie aan op het advies «Groeten uit Holland, qui è fantastico!; advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit» van de VROM-raad. Het ongevraagde advies gaat in op de vraag hoe de groeiende vrijetijdseconomie op een positieve manier bij kan dragen aan de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Graag geven wij beknopt de strekking van het advies weer alvorens we onze reactie erop geven. Bij het opstellen van deze kabinetsreactie is samengewerkt met de ministeries van OCW, V&W en VWS, aan welke de VROM-raad het advies mede heeft aangeboden.

1. Het advies

De VROM-raad constateert dat door een toename van de welvaart en mobiliteit, individualisering en internationalisering een groeiende vrijetijdseconomie is ontstaan. Dit leidt op verschillende schaalniveaus tot een spanningsveld met de ruimtelijke kwaliteit van gebieden. De raad is van mening dat het «cluster van vrije tijd en toerisme», waar ook recreatie, sport, cultuur en media onder worden gerekend, de potentie heeft om de rol van producent van ruimtelijke kwaliteit op zich te nemen. Het is dan nodig de impasse te doorbreken waarbij ondernemers goede ruimtelijke randvoorwaarden verwachten van de overheid, terwijl deze de ondernemers aankijkt voor bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Volgens de raad kan deze impasse worden doorbroken door middel van de volgende drieslag:

- een andere denkwijze: ondernemers en overheden dienen vrije tijd en toerisme niet als een bedreiging maar als drager van ruimtelijke kwaliteit te zien. Hiervoor moeten partijen denken in samenhangende clusters en ketens in plaats van afzonderlijke sectoren.
- uit bovenstaande denkwijze volgt een andere aanpak: overheden en ondernemers zullen gezamenlijk gebiedsgericht regionale beeldver-

halen moeten ontwikkelen waarbij nieuwe zogenaamde productmarkt-combinaties moeten aansluiten op de vraag van de consument.

- Bovenstaande aanpak vraagt andere rollen van verschillende partijen: ondernemers en belangenorganisaties in de vrijetijdse sector zullen moeten innoveren, onder andere door vorming van nieuwe allianties. Dit vraagt een stimulerende en voorwaardenschepende rol van de overheid. In dit kader pleit de raad voor het aanstellen van een coördinerend bewindspersoon voor het cluster vrije tijd en toerisme om fragmentatie in het rijksbeleid te doorbreken.

2. Algemene reactie

2.1 Instemming analyse

Het kabinet heeft veel waardering voor de inzet van de VROM-raad om tot een advies over de relatie tussen vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit te komen. Het advies schetst een helder beeld van de trends die leiden tot de huidige vrijetijdscultuur, waarbij kwaliteit in toenemende mate centraal staat en zich een internationale vrijetijdseconomie ontwikkelt. Hierbij deelt het de overtuiging van de raad dat vrije tijd en toerisme de potentie hebben positief bij te dragen aan de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit in stad en land. De raad beschrijft een steeds verdere diversifiëring van de vraag bestaande uit steeds wisselende combinaties van publiek en privaat aanbod in sterke samenhang met de daarbij gewenste ruimtelijke omgevingskwaliteiten. Het kabinet is van mening dat succesvol inspelen op deze ontwikkelingen een gezamenlijke publiek-private ontwikkelopgave is. In dit kader biedt het principe «behoud door ontwikkeling» kansen doordat het profileren van de vrijetijdsfunctie in landschappelijk waardevolle gebieden bij kan dragen aan het behoud of versterking van de kwaliteit van deze gebieden. Vrijetijdsinstellingen als horeca, culturele voorzieningen, en sportaanbieders kunnen, evenals de ontwikkeling van grote «urban entertainment centers» een belangrijke bijdrage leveren aan de vitaliteit van binnensteden, stadsranden en het platteland.

2.2 Bestaand rijksbeleid

Het kabinet is van mening dat voldoende aantrekkelijke ruimte en voorzieningen voor ontspanning een voorwaarde is voor een goed woon-, werken- en vestigingsklimaat. Daarom is binnen het ruimtelijke beleid de inzet op het gebied van recreatie en toerisme voor een belangrijk deel gericht op behoud en ontwikkeling van natuurgebieden waarin kan worden gerecreëerd, aantrekkelijke landschappen en voldoende toegankelijke recreatieruimte in en rond steden. Bovendien moeten tekorten aan ruimte voor dagrecreatie¹ worden teruggedrongen en moet de toegankelijkheid voor recreatief gebruik van het landelijke gebied worden verbeterd. Tevens is voldoende ruimte voor recreatief ondernemerschap noodzakelijk ter vergroting van het aanbod aan recreatieve voorzieningen. Het rijk zet zich op onder meer de volgende manieren hier voor in²:

- investeringen in toegankelijke groene gebieden in en nabij steden (Groen en de Stad), zoals de realisatie van 16 000 ha recreatiegroen in 2013, convenanten met de G31 over de realisatie van groen in de stad, het ontwikkelen van een sterke dagrecreatieve functie van de rijksbufferzones, het stimuleren van een evenwichtige rood-groenbalans bij nieuwe uitleglocaties en een betere toegankelijkheid van de omliggende open gebieden voor recreatie.
- Behoud en ontwikkeling van kwetsbare waardevolle landschappen, zoals de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de bescherming van Natura-2000 gebieden. Ook zet het rijk zich in voor de landschappelijke en recreatief-toeristische ontwikkeling van de twintig

¹ Deze zijn onder meer geconstateerd door het Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau in «De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu» (2007).

² Zie Agenda voor een Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007–2013.

- Nationale Landschappen. Al deze gebieden zijn opengesteld voor recreatief medegebruik mits dit niet leidt tot onacceptabele aantasting van de landschappelijke en ecologische kwaliteiten van deze gebieden.
- Het stimuleren van plattelandstoerisme onder andere door kennisontwikkeling en -verspreiding onder gemeenten¹, het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden van recreatiebedrijven in beschermde natuurgebieden² en de ontwikkeling van landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen en van 1000 km wandelpaden over boerenland. Tenslotte maakt het intrekken van de Wet op de Openluchtrecreatie met daarin de landelijke kampeerwetgeving lokaal maatwerk mogelijk.

Benutten van kansrijke ontwikkelingen op het gebied van vrije tijd en toerisme in combinatie met ruimtelijke kwaliteit vergt vooral de juiste kaders op het regionale schaalniveau. Het kabinet wijst dan ook op de decentralisatie van middelen en bevoegdheden naar provincies en gemeenten. In lijn met het vigerende principe «decentraal wat kan, centraal wat moet»³ zijn decentrale overheden primair verantwoordelijk voor behoud en ontwikkeling van het aanbod op het gebied van vrije tijd en toerisme. De gebiedsgerichte aanpak die door de VROM-raad wordt bepleit sluit dan ook goed aan op het beleid uit de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland dat door dit kabinet wordt voortgezet. Zo zijn voor de periode 2007–2013 bevoegdheden en financiële middelen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied naar de provincies gedecentraliseerd voor de gebiedsgerichte realisatie van rijksdoelen ten behoeve van natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water, reconstructie van de zandgebieden en sociaal-economische vitaliteit. Hierbij ligt de regie bij de provincies en stuurt het rijk op hoofdlijnen en toetst op resultaat. Het rijk draagt door het stellen van heldere planologische kaders zorg voor rijksbelangen zoals de bescherming en ontwikkeling van de Ruimtelijke Hoofstructuur en faciliteert en stimuleert waar nodig zowel gebiedsontwikkeling als ondernemerschap. Het rijk wijst de sector dan ook op de noodzaak zich zo te organiseren dat deze waar nodig een volwaardige rol kan spelen bij regionale gebiedsontwikkeling. Dit draagt bij aan een betere integratie van vrije tijd en toerisme in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Op verschillende manieren ondersteunt het rijk gebiedsgerichte recreatief-toeristische ontwikkelingen. Zo heeft het kabinet in de Startnotitie Randstad 2040⁴ aangegeven te werken aan een robuuste groenblauwe structuur binnen de Randstad en de mogelijke ontwikkeling van metropolitane parken. Verder is in het gebiedsgerichte economische programma Pieken in de Delta⁵ binnen twee regio's, namelijk Noordvleugel Randstad en Zuidwest Nederland, toerisme benoemd als een sector van nationaal belang. Pieken in de Delta biedt in deze regio's de mogelijkheid om toeristische projecten financieel te ondersteunen.

Het rijk zet zich in voor behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden van de gebouwde omgeving en landschappen en steunt provincies en gemeenten in hun zorg voor hoogwaardige en toegankelijke culturele voorzieningen zoals musea en theaters. Ook worden gemeenten binnen nationale stedelijke netwerken – mede vanuit het oogpunt voor recreatie en toerisme – ondersteund bij de vorming en versterking van centra, zoals in de Nota Ruimte staat aangegeven. Onder meer via de Nieuwe Sleutelprojecten, Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit en het grote stedenbeleid (GSB) draagt het rijk bij aan een kwalitatieve verbetering van stedelijke centra. De ontwikkeling van een goed en samenhangend aanbod van hoogwaardige en toegankelijke voorzieningen op het gebied van onder meer kunst, cultuur, sport en recreatie speelt hierbij een belangrijke rol. Binnen het GSB zijn bovendien met steden specifieke afspraken gemaakt over financiële ondersteuning van investeringen in toerisme.

¹ Zie Stichting Recreatie Kennis- en Innovatiecentrum (2006) «Een tien voor plattelandstoerisme».

² Zie *Ruimte voor vrijetijdseconomie* (2007), onderzoek van het IPO naar knelpunten die ondernemers uit de recreatie- of toeristische sector ervaren door natuur- en milieuwetgeving, zoals de ligging in Natura 2000-gebieden, op basis van zes pilotprojecten.

³ Nota Ruimte (2004).

⁴ Zie Randstad 2040 Startnotitie, naar een duurzame en concurrerende Europese topregio, zoals vastgesteld in ministerraad van 22 juni 2007.

⁵ Pieken in de Delta (2006).

Verder draagt het rijk bij aan binnen- en buitenlandse recreatief-toeristische promotionele activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn de promotie van Nederlandse bestemmingen in het buitenland door het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) en de ondersteuning van (topsport)evenementen, zoals Rembrandt 400, de Ronde van het Groene Hart en de Triënnale in Apeldoorn. Tenslotte onderzoekt het kabinet de meerwaarde van ruimtelijke investeringen voor de Olympische Spelen met het oog op een eventuele organisatie hiervan door Nederland.

2.3 Acties uit het beleidsprogramma

Het kabinet voelt zich met het advies van de raad niet alleen gesterkt in de hiervoor beschreven activiteiten, maar komt ook met een beleidsintensivering in het beleidsprogramma «Samen werken, samen leven». Het kabinet geeft hierin concrete stappen aan naar een duurzame samenleving. Een van de uitdagingen in dit kader is het duurzaam gebruiken van de schaarse ruimte op een manier die Nederland mooier en vitaler maakt. Een andere uitdaging vormt het integraal watermanagement als gevolg van aanpassing aan de klimaatverandering. In aansluiting op deze thema's zijn onder meer de volgende relevante acties voor de vrijetijds- en toeristische sector als mogelijke drager van ruimtelijke kwaliteit benoemd:

- een duidelijker planologisch kader voor bebouwing en bescherming van het buitengebied.
- ontwikkelen van recreatief toegankelijke groene gebieden rond steden om de tekorten aan ruimte voor dagrecreatie terug te dringen.
- het uitvoeren van verschillende gebiedsgerichte voorstellen uit het Deltaplan «Nederland weer mooi» om cultuurhistorische landschapselementen te herstellen.
- het verbeteren van de toegankelijkheid van het platteland voor recreanten en stimulering van streekproducten.
- het stimuleren van een actievere bijdrage van de landbouw aan het beheer van natuur, landschap en water en aan cultuurhistorie en recreatie.
- kwaliteitsteams die decentrale overheden gaan ondersteunen bij de ontwikkeling van de gewenste ruimtelijke kwaliteit.
- Klimaatbestendige inrichting van Nederland waarbij water een meer bepalende factor is bij ruimtelijke afwegingen, inclusief locatiekeuzes.

In het beleidsprogramma geeft het kabinet tevens aan verschillende gebiedsgerichte projecten te steunen die goede kansen bieden voor recreatief-toeristische ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn verschillende projecten binnen het Urgentie Programma Randstad¹ en de projecten waarvoor nader onderzocht wordt of deze in aanmerking kunnen komen voor financiële middelen voor de uitvoering van de Nota Ruimte². Ook gebiedsgerichte ontwikkelingen in het kader van klimaatadaptatie zoals integrale kustontwikkeling en opgaven voor waterberging bieden goede ontwikkelingskansen voor de recreatief-toeristische sector. In de Watervisie kondigt het kabinet een nadere verkenning aan naar de recreatieve mogelijkheden van water. Recreatie kan een functie vervullen als economische drager van waterrijke gebieden, waarbij investeringen van de recreatiesector tevens de ruimtelijke kwaliteit ten goede komen. In «Kunst van leven, hoofdlijnen van het cultuurbeleid», heeft het kabinet aangegeven hoe hij met het cultuurbeleid wil bijdragen aan een bloeiend cultureel leven en een mooier Nederland. In het nieuwe toeristische beleidsdocument dat in het voorjaar van 2008 verschijnt, zal op deze aspecten nader ingegaan worden. Daarbij zal ook aandacht geschonken worden aan het «verduurzamen» van toerisme.

¹ Urgentieprogramma Randstad (2007). De «Natte As», waarbij stedelijke gebieden door een recreatief-ecologische structuur worden verbonden, is een voorbeeld van een project dat ontwikkelingsperspectieven biedt voor de toeristisch-recreatieve sector.

² Procedure FES-middelen Nota ruimte, kenmerk 2006306720, Tweede Kamer 2006–2007, Kamerstuk 30 800 D, nr. 6.

3. Acties naar aanleiding van het advies

3.1 Strategische dialoog

Zoals hiervoor is aangegeven vormt het terugdringen van de ruimtelijke tekorten voor dagrecreatie een belangrijk onderdeel van het rijksbeleid voor recreatie. Dit beleid heeft zijn basis in de na-oorlogse periode waarin de overheid de taak op zich nam om de bevolking te voorzien van voldoende ruimte en voorzieningen voor ontspanning. Het accent lag hierbij op de vermindering van de ruimtelijke tekorten die werden berekend op basis van recreatieve behoeftes van de Nederlandse bevolking. Hoewel rond de grote steden nog altijd sprake is van tekorten aan ruimte voor dagrecreatie en beleidsinspanningen voor het oplossen van deze problemen nodig blijven, is het kabinet, in lijn met de visie van de raad, van mening dat het recreatiebeleid nauwer moet aansluiten bij belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Zo wordt onderkend dat de invulling van het recreatiebeleid bijdraagt aan verschillende essentiële maatschappelijke doelen, zoals gezondheid en integratie van bevolkingsgroepen, milieu en mobiliteit, plattelandseconomie en leefbaarheid van landelijke en stedelijke gebieden. De recreatieve vraag wordt steeds diverser, waarbij ook verschillende recreatieactiviteiten steeds vaker tot één gebeurtenis worden gebundeld. Daarbij nemen private partijen een steeds groter deel van het aanbod voor hun rekening. Naast diversifiëring van de vraag en groeiende privatisering van het aanbod hebben bestuurlijke decentralisatie en deregulering bijgedragen aan een situatie, waarin een herijking van het door het Rijk gevoerde recreatiebeleid nodig is. We zijn toegegroeid naar een situatie waarin een gedeelde publieke en private verantwoordelijkheid bij de invulling van dit beleid steeds belangrijker wordt en de rollen en verantwoordelijkheden van alle actoren om verheldering en aanscherping vragen. Ook in het ruimtelijke beleid is nog onvoldoende zicht op de effecten die genoemde ontwikkelingen ten aanzien van vrije tijd en toerisme op termijn op de omgevingskwaliteit van gebieden kunnen hebben. Er ligt kortom een gezamenlijke ontwikkelopgave voor de toekomst. De minister van LNV zal daarom hierover, in nauwe samenwerking met de andere betrokken departementen, op korte termijn een strategische dialoog met de samenleving starten.

3.2 Stimuleren gebiedsgerichte samenwerking

Om binnen gebiedsontwikkeling bij te kunnen dragen aan het behoud of de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit is ook voor recreatief-toeristische ontwikkelingen behoefte aan heldere planologische kaders. Het kabinet zal daarom bezien op welke wijze planologische bescherming ten aanzien van Nationale Landschappen en Bufferzones kan worden verbeterd. Het initiatief tot de noodzakelijke gebiedsgerichte samenwerking tussen publieke en private partijen zal echter vanuit de regio moeten komen, waarbij de provincies en (grote) steden een coördinerende en inspirerende rol moeten vervullen.

De «regionale beeldverhalen» die de VROM-raad voorstelt zijn een belangrijk middel om een regio toeristisch op de kaart te zetten. In sommige regio's zijn reeds initiatieven hiertoe genomen, zoals met «Limburg Heuvelland», waar landschap en cultuurhistorie worden gekoppeld aan zorgtoerisme en een Bourgondische levensstijl. Wanneer de regio's beter hun product definiëren is dit ook beter in het buitenland te promoten – door de regio's en marktpartijen zelf, maar ook door het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen. Daarmee wordt de basis voor toekomstige groei van het inkomend toerisme breder. Uiteraard bevorderen dergelijke regionale beeldverhalen ook het binnenlands toerisme. Het kabinet zal provincies en (grote) steden stimuleren en faciliteren om waar nodig het initiatief te nemen om samen met marktpartijen

en andere betrokkenen regionale beeldverhalen te ontwikkelen. Door daarbij gebiedsgericht (nieuwe) koppelingen te leggen tussen verschillende sectoren (recreatie, groen, cultuur, sport) kunnen kansen voor recreatief-toeristische ontwikkelingen worden gecreeërd. In het nieuwe toeristische beleidsdocument dat in het voorjaar van 2008 verschijnt, zal hierop nader ingegaan worden. Zoals gezegd ziet het kabinet het als taak om dergelijke initiatieven te stimuleren en kennis hiervan nationaal te verspreiden.

3.3 Stimuleren innovatie

Het kabinet deelt de stelling van de VROM-raad dat innovatie binnen de vrijetijds- en toeristische sector essentieel is om de economische potenties te benutten en een positieve bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit. Het kabinet zal daarom innovatie binnen de sector stimuleren, vooral als het gaat om bijdragen van de sector aan de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving. Indien de sector op dit punt zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid neemt mag deze de overheid aanspreken op voldoende ruimte voor ontwikkeling waar dat mogelijk en gewenst is.

Het kabinet is verheugd te constateren dat enkele vooruitstrevende recreatieondernemers met het Manifest van Hattem¹ het initiatief hebben genomen om tot een eerste innovatieagenda te komen. In lijn met aanbevelingen uit het SER advies «Kansen voor het Platteland»² heeft het ministerie van LNV het initiatief genomen om via «InnovatieTafels» met de ondertekenaars van het Manifest van Hattem, ondersteund door het InnovatieNetwerk, de sector te faciliteren bij het verder uitwerken van deze innovatieagenda. In deze bijeenkomsten staat in lijn met het VROM-raad advies het zoeken naar gezamenlijke, gebiedsgerichte kansen centraal. Daarbij appelleert het rijk ook aan het eigenbelang van de sector bij een goede ruimtelijke kwaliteit en de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen om zorgvuldig met het landschap en de historische steden en dorpen om te gaan.

Het rijk ondersteunt de sector bij het uitwerken van deze innovatieagenda. Vervolgens zal de haalbaarheid onderzocht worden van een innovatieprogramma om, in aanvulling op het generieke innovatieinstrumentarium, innovatie te ondersteunen door middel van mede-financiering en begeleiding van voorbeeldprojecten en het bevorderen van kennisontwikkeling en -uitwisseling van gebiedsgerichte «best practices». Het versterken van de noodzakelijke samenwerking binnen de sector dient een onderdeel te zijn van dit innovatietraject.

4. Overige instrumenten

De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening en de daarbij horende Grondexploitatiewet, die per 1 juli 2008 in werking treden, stimuleren gebiedsgerichte samenwerking tussen publieke en private partijen. Provincies kunnen regionale ruimtelijke ontwikkelingen faciliteren met «rood-voor-groen» en «ruimte-voor-ruimte»-constructies. Recreatieschappen kunnen een belangrijke partner zijn door op semi-commerciële basis zorg te dragen voor ontwikkeling en beheer van openbaar toegankelijke recreatiegebieden.

5. Conclusie

Het kabinet deelt de visie van de VROM-raad dat de recreatief-toeristische sector grote economische en maatschappelijke potentie heeft en ontwikkelingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van gebieden. De grootste opgaven liggen op gebiedsniveau, waar overheden en marktpartijen uit verschillende sectoren elkaar zullen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De centrale beleidsopgave voor het huidige platteland in transitie is volgens het SER advies «Kansen voor het Platteland» (2005) om simultaan de economische bedrijvigheid op het platteland te stimuleren, de ecologische en landschappelijke kwaliteit te verhogen en de sociale leefbaarheid te bevorderen, en wel door – waar mogelijk – combinaties van functies na te streven. Het belang van recreatie is zowel economisch als maatschappelijk groeiende. Dat levert economische kansen en daarmee economische draagkracht voor een vitaal en veelzijdig platteland.

moeten vinden. Daarom is het kabinet niet van mening dat het aanstellen van een coördinerend bewindspersoon, zoals door de VROM-raad bepleit wordt, de oplossing is voor de opgaven waar de vrijetijdsector voor staat. Belangrijker is hechte samenwerking tussen de betrokken departementen, decentrale overheden en de private sector. Om het hiervoor gaande stevig neer te zetten, maken wij over de samenwerkingsstructuur op korte termijn graag een afspraak met de provincies, sectororganisaties en eventuele andere relevante partijen. Graag houden wij uw kamer op de hoogte van de vorderingen van integrale gebiedsgerichte recreatief-toeristische ontwikkelingen en het innovatietraject voor ruimte en recreatie.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk