

Vaste waarden, nieuwe opties

advies over natuur, recreatie en de publieke zaak

Publicatie RLG 98/6

Vaste waarden, nieuwe opties

advies over natuur, recreatie en de publieke zaak

juli 1998

voorwoord

Natuur en recreatie, dat klinkt naar vakantie, weekend, in de tuin zitten. Dat roept associaties op met wandelen, fietsen, een beetje toeren of gewoon wat luieren, genieten, op een bankje in het park, doen waar je zin in hebt, een hengeltje uitgooien... Maar ook sportief bezig zijn, alleen of met anderen, op het veld, de straat, in het bos of op het water.

Natuur en recreatie, dat klinkt kortom als niet-werken en niets moeten, dat klinkt als een luxe dus. Een luxe is het echter niet. Want behalve mooi en prettig is het ook gewoon nodig. Naast het feit dat natuur ook een waarde op zichzelf vertegenwoordigt en bovendien de materiële levensvoorwaarde voor de mensen is, zijn natuur en recreatie als koppel wel degelijk ook een essentiële factor in onze maatschappij: gewoon, dagelijks en dichtbij, en wat verder of specialer op andere momenten.

Uit enquêtes en ontwikkelingen op de woningmarkt blijkt dat de Nederlander zeer veel waarde hecht aan een groene leefomgeving: in de eerste plaats in de heel directe omgeving maar zeer zeker ook aan de rand van of buiten het stedelijke gebied. Dit beeld wordt bevestigd door de publieksreacties op 'Nederland 2030' en het rapport 'Recreatie 2020'.

Dit is geen nieuw gegeven. Al langer leeft het inzicht dat de natuur onze aandacht en bescherming behoeft, dat zij een cruciale factor is voor de leefomgeving, de recreatie dichtbij en verder weg en dat voldoende mogelijkheden voor ontspanning en vrijetijdsbesteding van belang zijn voor de ontplooiing, het welbevinden en het maatschappelijk functioneren van mensen. In de Grondwet is aan de overheid dan ook opgedragen te zorgen voor bescherming en verbetering van het leefmilieu en voor voorwaarden voor de vrijetijdsbesteding.

In dit advies staat de raad stil bij de waarde van de natuur op zichzelf, het belang van natuur en recreatie voor de samenleving, en bij de vraag hoe de overheid - samen met anderen - vorm geeft aan zijn grondwettelijke verantwoordelijkheid op dat terrein: een overheid die staat voor de 'vaste waarden' en ruimte biedt voor 'nieuwe opties'.

De raad staat niet alleen in zijn pleidooi voor meer en een meer consistente aandacht voor natuur en recreatie. Diverse organisaties - natuurorganisaties maar bijvoorbeeld ook de ANWB - hebben recentelijk gepleit voor een betekenisvolle uitbreiding van natuur en recreatiemogelijkheden. De raad sluit zich daar bij aan, maar legt de accenten meer op natuur en recreatiemogelijkheden in de stad met directe omgeving en op multifunctioneel ruimtegebruik, hetgeen buiten de stad vooral een koppeling aan agrarische bedrijvigheid inhoudt, dat wil zeggen: in aanvulling op de specifieke natuur- en recreatiegebieden.

inhoudsopgave

<i>samenvattend advies</i>	9
1 <i>inleiding: kritische beschouwing van het adviesonderwerp</i>	11
2 <i>betekenis van natuur en recreatie voor de samenleving</i>	13
3 <i>maatschappelijke ontwikkelingen</i>	17
4 <i>het perspectief</i>	19
5 <i>stellingname, conclusies en aanbevelingen</i>	23

bijlagen

1 <i>adviesaanvraag</i>	31
2 <i>samenstelling voorbereidende werkgroep, deelnemers deskundigenbijeenkomst</i>	33
3 <i>maatschappelijke ontwikkelingen: belangrijke trends voor natuur en recreatie</i>	35
4 <i>geraadpleegde literatuur</i>	41

samenvattend advies

(1) kritische beschouwing adviesonderwerp

De raad meent dat de adviesaanvraag teveel de sfeer ademt van vergroting van de private bijdrage aan natuur en recreatie en van de-collectivisering, als ware dat een doel op zich. Te weinig herkent hij de principiële vraag wat er nodig is - voor nu en voor later - en wat dat betekent voor de maatschappij en voor de overheid in het bijzonder. Mede tegen deze achtergrond is het advies, behalve een beantwoording van de adviesvragen, vooral ook een 'statement' over natuur, recreatie en de samenleving en over de rol van de overheid daarbij.

(2) betekenis van natuur en recreatie voor de samenleving

natuur en recreatie in historisch perspectief

Pas eind 19^e eeuw ging een kleine voorhoede zich het lot van de natuur aantrekken. Ook recreatie, als bewuste aan natuur verbonden activiteit, ontstond in de 19^e eeuw toen het baden in zee in zwang kwam, maar echt omvangrijk werd het buiten recreëren pas na de eerste wereldoorlog. Tot in de jaren '60 was er geen harde scheiding tussen natuur en recreatie maar dan verandert dat en ook in het overheidsbeleid komt een scheiding tot stand. Het inzicht dat natuur en recreatie in onze maatschappij sterk samenhangen groeit nu echter weer. Klassieke scheidingen tussen natuur en recreatie, tussen 'mensloze' natuur en gebruiksnatuur, tussen recreatie als doel op zichzelf en als middel voor integratie, gezondheid en welzijn, zijn achterhaald. Hoewel natuur en recreatie beide een eigen betekenis hebben, hebben ze dat nog meer voor elkaar en - in samenhang - voor wonen, gezondheid, cultuur, welzijn en sociale integratie.

de betekenis van natuur en recreatie nu en in de toekomst

Vrij algemeen wordt een *intrinsieke waarde* aan de natuur toegekend, op grond van een gevoelde morele plicht. Dat de natuur de *materiële levensvoorwaarde voor de mens* is en blijft, wordt soms uit het oog verloren door de schaal (regulering, klimaat, hulpbronnen), de inrichting van onze maatschappij (scheiding productie en consumptie) of de schijnbare almacht van wetenschap en techniek. *Beleving* van natuur staat veel dichterbij. Schoonheid en inspiratie, avontuur en uitdaging, rust en ontspanning zijn belangrijke tegenhangers voor de drukte van alledag. Ook meer algemeen zijn natuur en recreatie belangrijk voor *welzijn, gezondheid en persoonlijke ontplooiing*. De geestelijke en lichamelijke gezondheid zijn erbij gebaat, er gaat een activerende en socialiserende werking van uit en zij vormen een bijdrage - zo geen voorwaarde - voor persoonlijke ontplooiing en identiteit. Natuur en recreatie zijn ook van grote betekenis voor *wonen en werken, bedrijvigheid en vestigingsklimaat*. Bijna iedereen hecht aan een groene woonomgeving en nabijheid van natuur. Dat uit zich in prijzen en vestigingsvoorkeuren, ook van bedrijven. Recreatief-toeristische bedrijven leveren ook zélf een grote bijdrage aan economie (omzet fl 40 mld) en werkgelegenheid (1 op elke 20 banen). Niet voor niets besteden gemeenten en regio's veel aandacht aan een 'groen imago'.

(3) maatschappelijke ontwikkelingen

Niet de betekenis van natuur en recreatie als zodanig is de aanleiding voor dit advies, maar het zijn de veranderende maatschappelijke omstandigheden die een herbevestiging en -definiëring van die betekenis vergen en de maatschappelijke verantwoordelijkheden daarbij. Relevante ontwikkelingen zijn in dit verband de groei en vergrijzing van de bevolking en de toename van mobiliteit en welvaart. Maar het gaat ook om de ontwikkeling naar een multiculturele samenleving, om flexibilisering van arbeid en spreiding van de - steeds ongelijker verdeelde - vrije tijd. Ook een groeiend natuurbewustzijn, sluipende verstedelijking, een landelijk gebied dat behalve productie- ook steeds meer gebruiksruimte wordt en het steeds meer onder druk staan van de publieke ruimte in de stad zijn van belang. Dat geldt evenzeer voor het terugtreden van de overheid en het ontstaan van nieuwe verantwoordelijkheden voor andere partijen.

(4) het perspectief

Maatschappelijke ontwikkelingen geven wel aan wat er verandert of veranderd is, maar kunnen niet zonder meer naar de toekomst worden doorgetrokken. Die koers ligt niet vast en ook sturing

van de overheid - voor het algemeen belang en het veiligstellen van het kwetsbare - is bepalend voor de toekomst. Op basis van de ruimtelijke streefbeelden van Nederland 2030, die ook de natuur betreffen, en de recreatiebeelden 2020 van de KUB, komt de raad tot de ontwikkelingsrichting 'stedenland-plus' (zie ook advies 'Stad en land in groen verband', 1997) met aspecten van de recreatiebeelden 'candlelight-party' en 'buurfeest'. Stad en land blijven dan - althans morfologisch - onderscheiden eenheden, echter zónder de steden te ontgroenen en mét verschillende verstedelijkingsaccenten in verschillende regio's in Nederland. Daarbij wordt de omslag van een defensief naar een offensief beleid aanbevolen: aangeven waar welke stedelijke ontwikkeling kán en waar welke natuur/recreatie-ontwikkeling móet. Dit algemene perspectief leidt tot de meer concrete stellingname, conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

(5) stellingname, conclusies en aanbevelingen

- ***het besef van de betekenis is de basis voor de zorg.***

Die basis moet worden versterkt en gebruikt als uitgangspunt voor het beleid. De raad definieert als belangrijke elementen van die betekenis: natuur is een waarde op zichzelf én voor de mensen; recreatie is een belang voor het individu en voor de maatschappij als geheel; natuur en recreatie sámen vertegenwoordigen een aanzienlijk economisch belang, zijn een sterk koppel voor het beleid en vormen het contragewicht in de stad en daarbuiten.

- ***de opdracht van de overheid moet worden herbevestigd en -gedefinieerd.***

In onze 'civil society' dragen de burgers aan de overheid de zorg op voor de collectieve waarden en het publieke domein. Alleen de overheid kan - namens alle burgers, nu en in de toekomst - de vereiste continuïteit en afstand van individuele en korte termijn-belangen bieden. Ter vergelijking wijst de raad op de parallel met het waterbeleid, waarvan immers ook sommige aspecten zo essentieel zijn dat de verantwoordelijkheid daarvoor in handen van de overheid wordt gelegd. Verbreding van het financiële draagvlak voor deze zorg ziet de raad dan ook eerder in een bredere inzet van de algemene middelen - bijvoorbeeld de investeringen t.b.v. economische (infra)structuur - dan door individuele bijdragen van burgers via het profijtbeginzel.

- ***de rollen en de rolverdeling moeten worden verhelderd en aangescherpt.***

De raad meent dat het initiatief voor de juiste positie, inpassing en versterking van natuur en recreatie bij de minister van LNV ligt en dat deze moet staan voor betrouwbaarheid en continuïteit. De coördinatie en regie bij de vertaling naar concrete maatregelen hoort dan bij de provincies thuis, terwijl de gemeenten het lokale maatwerk kunnen bieden in samenspraak met bewoners en door de inzet van lokale middelen en instrumenten. De terreinbeherende organisaties moeten hun beheerstaak (kunnen) uitbreiden met voorlichting, educatie en draagvlakontwikkeling. Burgers en bedrijven mogen naast hun algemene bijdrage via belastingafdracht worden aangesproken op een - vrijwillige - extra inzet voor extra kwaliteit, voorzieningen of mogelijkheden.

- ***beleidsprioriteiten moeten worden verschoven.***

Er is meer aandacht nodig voor natuur en recreatie in stad en stadsranden: er is daar sprake van een groeiende behoefte terwijl juist daar voorzieningen kwantitatief en kwalitatief onder druk staan. Ook meer in het algemeen vragen de sociale aspecten van natuur en recreatie meer aandacht: als vormende en bindende kracht, maar soms ook als bron van conflicten. Inzet en initiatieven van onderop - burger-initiatieven in de stad of, zoals boerencoöperaties, daarbuiten - moeten door erkenning en beloning meer gestimuleerd worden. En tenslotte kennis van zaken: de steeds kritischer burger en consument vraagt gebruiksinformatie, toelichting en verantwoording van aanbieders, beheerders en overheden. Voor deze professionals zélf is deskundigheidsbevordering nodig: voor voorlichting, conflictbeheersing en positieversterking t.o.v. andere, 'harde' sectoren.

- ***het instrumentarium moet worden aangepast.***

Er moeten convenanten op maat worden gesloten, met afzonderlijke provincies en zo mogelijk met deelname van gemeenten en andere bestuursorganen. Ook moet het financiële instrumentarium worden aangepast: de ijkpunten voor het gemeentefonds, de inzetbaarheid van groene fondsen, de financieringssystematiek van nieuwbouwprojecten, de aanwending van toeristenbelasting, de ROEB-systematiek en de financiering van voorlichting. Het landinrichtingsinstrumentarium kan en moet ook worden ingezet voor stadsuitbreidingen en door de ontwikkeling van een kwaliteitstoets moet kwaliteit - naast resultante - ook doel vooraf kunnen worden.

1. inleiding: kritische beschouwing van het adviesonderwerp

De maatschappij is in beweging en er kunnen zich ontwikkelingen voordoen die ook consequenties hebben of mogelijkheden bieden voor natuur en recreatie. Tegen die achtergrond plaatste de minister van LNV een adviesonderwerp op het werkprogramma van de raad onder de titel *'Wat moet de maatschappij over hebben voor natuur en recreatie?'*.

De raad kan zich geheel vinden in de vaststelling dat veranderende omstandigheden vragen om een herbezinning op het beleid en de uitgangspunten daarvoor. Hij heeft echter moeite met de vraag zoals die hem nu wordt voorgelegd. Enerzijds lijkt het of de keuze helemaal vrij is, alsof natuur en recreatiemogelijkheden zo maar gerealiseerd of ingeleverd kunnen worden volgens de wetten van de vrije markt. Maar die vrijheid kan er volgens de raad alleen al niet zijn met het oog op de generaties die na ons komen. Anderzijds kan de vraag ook zo worden opgevat dat er sprake zou zijn van een absoluut moeten, een opgelegde maat. Maar als we iets 'moeten', van wie dan wel? Wie stelt dat vast en hoe?

De raad meent dat het moet gaan om wat we willen en nodig vinden: voor onszelf, voor de anderen en voor de toekomstige generaties en om hoe dat is te realiseren en te garanderen, nu en voor later. Vervolgens kan dan worden gezien of we genoeg doen om te voldoen aan onze eigen verwachtingen, verwachtingen die we al dan niet geformuleerd hebben in democratische besluiten.

De definitieve adviesaanvraag - d.d. 8 mei 1998 - lijkt echter niet van deze benadering uit te gaan. Dat leidt de raad althans af uit de inleiding en uit de vijf concrete vragen, in het kort luidend:

1. is er aanleiding voor een wijziging in de huidige verdeling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden voor natuur en recreatie, en zo ja, wat stelt de raad voor?
2. welke mogelijkheden geeft de toenemende belangstelling voor natuur en recreatie voor verbreding van het financiële draagvlak en vernieuwing in de richting van publiek-private financiering en sponsoring?
3. kan er meer geld uit natuur- en recreatiegebieden worden gegenereerd?
4. zijn door betrokkenheid van burgers nieuwe kansen en samenwerkingsvormen te verwachten?
5. zijn er grenzen aan wat de maatschappij kan of wil opbrengen voor natuur en recreatie?

Met name de tweede en derde vraag veronderstellen nadrukkelijk dat een verder terugtrekken van de overheid en invoering van het profijtbeginssel serieuze beleidsopties zijn. Met de maatschappij lijkt dan vooral de markt te worden bedoeld, terwijl toch ook de overheid daar wel degelijk deel van uitmaakt, als een instituut dat voor en in opdracht van de verantwoordelijke burgers collectieve belangen behartigt. De marktbenadering klinkt ook door in de laatste vraag die geïnterpreteerd kan worden als 'hoever kunnen we met de-collectivisering gaan?'

De raad vindt dit niet de juiste benadering van dit belangrijke onderwerp. Hij zal echter graag ingaan op de vraag of de financiële inspanningen en bestuurlijke afwegingen van dit moment tegemoet komen aan wat de maatschappij als geheel verlangt en of de huidige bestuurlijke, financiële en juridische arrangementen voldoende zijn toegesneden op de huidige en toekomstige maatschappelijke omstandigheden.

De raad vindt het - juist in de veranderende maatschappelijke omstandigheden - belangrijk om aan te geven en te herbevestigen wat de waarde en de maatschappelijke betekenis is die natuur en recreatie vertegenwoordigen en wat de verantwoordelijkheden zijn van de maatschappelijke actoren, met name van de overheid. Tegen die achtergrond zullen - waar nodig - de aandachtspunten en aanbevelingen worden geformuleerd voor eventuele aanpassing van het huidige beleid en de bestaande arrangementen.

Het advies dat de raad thans uitbrengt zal daarom in de eerste plaats een 'statement' zijn over de maatschappelijke plaatsbepaling van natuur en recreatie en wat dat betekent voor de omgang daarmee. Op die basis zal de raad dan aandachtspunten en aanbevelingen formuleren waar hij aanpassingen of versterkingen van het beleid of de structuren noodzakelijk acht.

2. betekenis van natuur en recreatie voor de samenleving

2.1 natuur en recreatie in historisch perspectief

De slotadviezen van de Raad voor het Natuurbeheer (Natuur Naderbij, 1996) en de Raad voor de Openluchtrecreatie (Recreatie: de moeite waard, 1996) hebben als verbindend thema de toegenomen bewustwording en betekenis van natuur en recreatie voor de samenleving. Met die bewustwording, persoonlijke betrokkenheid en 'toe-eigening' van de natuur worden natuur en recreatie steeds pluriformer. Er is geen enkelvoudig 'ideaalbeeld' meer. Natuur en recreatie kennen vele gedaanten en zijn van betekenis voor vele functies, zoals welzijn en gezondheid, vestigingsklimaat en economie. Deze situatie bestaat echter nog niet zo lang.

de ontdekking van natuur en recreatie als beleidsonderwerp

In het verleden stond de mens midden in de natuur, voelde zich er integraal onderdeel van en was zich sterk bewust van zijn afhankelijkheid van de natuur. Afstand nemen van en beleidsmatig denken over natuur gebeurde vrijwel niet en recreatie - als bewuste buitenactiviteit - moest nog worden ontdekt. Recreatie en vrijetijdsactiviteiten waren nauw geïntegreerd met wonen, werken, religie en met de omgeving zoals die zich voor en door het gebruik ontwikkelde. Maar de tijd schreed voort en de mens kreeg een zodanige greep op zijn omgeving dat het beeld van de natuur van bedreiging en waardeloosheid steeds meer plaats maakte voor de erkenning van het nut, de schoonheid en de recreatieve en andere gebruiksmogelijkheden. Het groter worden van de afstand tussen mens en natuur - mede door de urbanisatie - werd daarmee echter niet onmiddellijk omgebogen, en evenmin werd de kwantitatieve en kwalitatieve achteruitgang van natuur en recreatiemogelijkheden gestopt.

Aan het eind van de 19e eeuw ging een kleine voorhoede zich het lot van de natuur aantrekken, gevolgd door verenigingen en deskundigen. Na de eerste wereldoorlog gaan grote groepen hun toegenomen vrije tijd (achturendag!) buiten besteden: sport, kamperen, reizen, naar de natuur. Vooruitstrevende stedenbouwers en natuurbeschermers vragen aandacht voor behoud en aanleg van stedelijk groen en natuurgebieden. ANWB en Natuurmonumenten maken zich sterk voor recreatie- en natuurgebieden buiten de stad. De periode tot de jaren zestig is die van de strategische allianties tussen natuur- en recreatie-organisaties. Een onderscheid of grens tussen natuur en recreatie is niet aan de orde.

een tijdelijke scheiding

In de jaren daarna groeien natuur en recreatie uiteen, zowel 'in het veld' als in het overheidsbeleid. Recreanten bleken minder in natuur geïnteresseerd dan de pioniers hoopten of tastten de natuur meer aan dan de idealisten lief was. Veel van het specifieke recreatieve aanbod is kunstmatig, de natuur is er slechts decor. Er ontstaan afzonderlijke sectoren - versterkt door organisatorische scheidingen - met eigen doelstellingen en een eigen taal. Herstel van de symbiose tussen natuur en recreatie is zich echter aan het aftekenen. Het inzicht groeit dat de scheiding der geesten heeft bijgedragen aan het disfunctioneren van de ruimte: het uiteen leggen van wonen, werken, recreatie en natuur. Mobiliteit en gebrek aan kwaliteit van de leefomgeving zijn daarvan onder meer het gevolg. Nu ontstaat er meer behoefte aan integratie, uitgaande van functionele samenhangen, en groeit ook het besef dat herstel van de strategische alliantie tussen natuur en recreatie van essentieel belang is.

naar een meer integraal beleid

Voor het publieke draagvlak voor natuur en natuurbeleid is het recreatief bezoek erg belangrijk. Natuur wordt steeds meer gezien als iets dat er óók voor mensen is en dat dus in belangrijke mate bereikbaar en toegankelijk moet zijn. Dat is een voorwaarde voor het kunnen opgroeien met de natuur, de natuur te ervaren als iets dat er gewoon bij hoort. De natuur is ook een bron van inspiratie voor activiteiten in de vrijetijd, voor ontspanning en zingeving van het leven.

De wederzijdse overeenkomsten en afhankelijkheid tussen natuur en recreatiebeleid blijken groter dan de verschillen. Veel burgers zullen het verschil - en dus de scheiding - overigens wel nooit hebben begrepen, zoals zij ook natuur, bos en landschap niet zien als onderscheiden sectoren en zelfs de grens met de landbouw maar betrekkelijk is. Het is duidelijk dat de recreatiesector de natuur nodig heeft als ruimtelijke 'setting' en als object voor activiteiten. De natuur kan gegeven de ruimtelijke en economische druk in ons land niet overleven zonder een stevig maatschappelijk draagvlak dat met name door recreatie ontstaat en wordt onderhouden. Dat zo'n draagvlak er is blijkt op vele manieren, niet in de laatste plaats doordat niet minder dan 23% van de bevolking lid of donateur is van een natuurbeschermingsorganisatie.

Klassieke scheidingen tussen natuur en recreatie, tussen 'mensloze' natuur en gebruiksnatuur, tussen recreatie als doel op zichzelf en als middel voor integratie, gezondheid en welzijn, zijn achterhaald. Hoewel natuur en recreatie beide een eigen betekenis hebben, hebben ze dat nog meer voor elkaar en - in samenhang - voor andere maatschappelijke functies als wonen, gezondheid, cultuur en welzijn, en voor de sociale integratie van groepen en individuen. Dit wordt meer en meer onderkend, met de kwaliteit van de leefomgeving als verbindend thema.

In dit advies worden natuur en recreatie daarom ook veelal in één adem genoemd. Gedoeld wordt dan op het grote overlappende domein van natuur en recreatie: de publieke ruimte in en bij de steden en in het buitengebied, de collectieve waarden die deze ruimte en het gebruik ervan vertegenwoordigen, alsmede het daarmee verbonden beleid.

2.2 de betekenis van natuur en recreatie nu en in de toekomst

intrinsieke waarde van de natuur

De raad is van mening dat de natuur een eigen recht op bestaan heeft, een 'intrinsieke waarde' heeft. Die waarde wordt per definitie door mensen aan de natuur toegekend, echter niet op grond van eigenbelang maar als gevoelde morele plicht om, individueel of in welk verband dan ook, op een verantwoorde manier met de natuur om te gaan. Dit is ook van belang omdat de natuur als fenomeen zich in ons rechtssysteem nu eenmaal niet zelfstandig kan verweren en er dus mensen voor in het krijt moeten treden. Daarbij worden we geholpen doordat de natuur voor ons ook waarde heeft omdat zij ons doet herinneren aan de oorsprong van het leven en het zichtbare resultaat is van de evolutie. Het is een fenomeen dat zich zelfstandig aan ons voordoet, authentiek is, met eigen wetten die uiteindelijk ook op de één of andere manier op ons van toepassing zijn, een fenomeen dat ons onderwijst in samenhang, kringlopen en vergankelijkheid en dat ons opvoedt in zorg en bescheidenheid.

Niet alleen de huidige generatie mensen heeft groot belang bij de natuur. Ook en vooral toekomstige generaties doen een beroep op ons moreel bewustzijn. Natuur is een collectief, niet toeëigenbaar goed: van iedereen, voor iedereen. Ook daaraan kan de opdracht en bijzondere verantwoordelijkheid voor natuur worden ontleend.

natuur als materiële levensvoorwaarde voor de mens

Als in Nederland over natuur of natuurbeleid wordt gesproken, wordt daarmee vaak de zorg voor de intrinsieke waarde en de belevingswaarde van de natuur bedoeld. De natuur is daarnaast echter ook heel direct van levensbelang, wat echter door de schaal, de afstand of de organisatie van onze gecompliceerde samenleving niet direct zichtbaar is

Op mondiaal niveau hangen belangrijke evenwichten in de biosfeer samen met de zuurstof-koolzuurbalans in de dampkring en de daarmee verbonden warmtehuishouding van de atmosfeer. De levende natuur op het land en in het water speelt daarbij een cruciale rol. De waterkringloop en de klimaatregeling zijn direct verbonden aan de natuur en natuurlijke processen. De natuur vormt eveneens de bron van genetisch materiaal voor bekende en nog onbekende toepassingen bij de productie van voedsel, grondstoffen, medicijnen. Daarnaast is de natuur een directe 'producent' van grondstoffen, energie en vis. De gehele voedselproductie is gebaseerd op natuurlijke

processen en uitgangsmateriaal. Diezelfde processen en verschijnselen zijn ook dicht bij huis, op een lager schaalniveau waar te nemen, bijvoorbeeld bij de kringloop van organisch materiaal, de agrarische productie en visserij in relatie tot hun omgeving, de afbraak van schadelijke stoffen, bodemprocessen, (drink)waterbeheer en bij bijzondere weersomstandigheden en verschijnselen die mogelijk samenhangen met klimaatverandering.

Het hele natuurlijk systeem dient - op elk schaalniveau - als een bron van informatie voor de natuurwetenschappen. Daarom is het ook voor een verdere ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis - en om natuurlijke processen en structuren 'model' te kunnen laten staan voor technologische toepassingen - van belang een zo groot mogelijke verscheidenheid van levensvormen en ecosystemen in stand te houden.

beleving: schoonheid en inspiratie, avontuur en uitdaging, rust en ontspanning

In de huidige en toekomstige samenleving zijn natuur en recreatie van onschatbare waarde als tegenhanger van de drukke en dynamische omgeving. Naast de verplichtingen die het leven aan de mens stelt, is er behoefte aan een 'contrapunt' dat de mogelijkheid biedt tot ontspanning en herschepping, in rust dan wel in een andere omgeving van de dagelijkse, die dingen te doen die men leuk vindt. Het verblijf in een recreatieomgeving wint aan waarde, wanneer die omgeving schoonheidsgevoelens oproept, zoals in een gedifferentieerd en harmonieus landschap. De landschappen met authentieke boerderijen, erfbplantingen, houtwallen en boerenbosjes worden hoog gewaardeerd. Maar dat geldt ook voor de grotere natuurgebieden en sommige speciaal aangelegde recreatieterreinen, met name in de omgeving van grote agglomeraties.

Naast een bron van ontspanning en genoeg voor iedereen, is de natuur ook inspiratiebron voor vele kunstuitingen. Door de eeuwen heen hebben kunstenaars natuur en landschappen model laten staan voor hun schilderijen, beelden en muziekstukken. En hoewel ook het Waterlooplein, de 'Arena' en de autoraces te Zandvoort kunstenaars hebben geïnspireerd, blijkt van de natuur en de groene cultuurlandschappen toch een aanmerkelijk grotere inspiratie uit te gaan.

Mensen willen echter vaak tegelijkertijd dingen die tegen elkaar ingaan. Recreatie vraagt enerzijds om ruimte voor avontuur en uitdaging, anderzijds voor rust en ontspanning. De één zoekt zekerheid en herkenning, een ander juist onzekerheid en het onbekende. Maar het recreëren in een natuurlijke omgeving biedt de mogelijkheid - mits er maar ruimte en variatie is - aan deze uiteenlopende behoeften te voldoen. De rustzoekers komen op veel plaatsen (nog) aan hun trekken, mensen die de herkenning zoeken vinden hun eigen vaste plekken, net als zij die de natuur of andere mensen willen observeren en ontmoeten. Wandelen, fietsen of varen door onbekend gebied is daarentegen een ontdekkingsreis, waarbij men meer op zichzelf is aangewezen. En bij lange-afstandroutes worden de grenzen van het eigen kunnen verkend.

welzijn, gezondheid en persoonlijke ontplooiing

Mensen voelen zich het prettigst in hun vrijetijd als ze actief bezig zijn met dingen die ze graag doen, veelal samen met anderen. De invloed van recreatie op gezondheid en welzijn loopt langs verschillende lijnen. Recreatie levert een positieve bijdrage aan de gezondheid, wanneer de lichamelijke conditie beter wordt. Bij gezonde, fysiek actieve ouderen verloopt de teruggang in fitheid met de leeftijd trager dan bij minder gezonde, inactieve ouderen. Genieten draagt, uitzonderingen daargelaten, bij aan het geluk. Geluk bevordert zelfvertrouwen, een actieve levenshouding en daarmee maatschappelijke participatie en innovatie. Mensen ervaren het verblijf in de natuur als rust- en ruimtegevend, als verrassend door de seizoensveranderingen en als gezond door de schone lucht.

Naast de gewone ontspannende en sportieve vormen van recreatie is ook het vrijwilligerswerk in de natuur van betekenis. Daarbij wordt niet alleen nuttig werk verricht maar het is ook een ontmoeting met anderen, waar men van elkaar leert en eenzaamheid wordt doorbroken. Niet voor niets treft men bij het vrijwilligerswerk veel 55-plussers aan, die voor een belangrijk deel hun arbeidzame leven achter zich hebben. Ongeveer 8% van de bevolking is in enigerlei vorm van vrijwilligerswerk actief voor de natuur. Een grote groep van tienduizenden mensen houdt zich in hun vrijetijd bezig met knotwilgen snoeien, heideterreinen schonen, paden aanleggen en onderhouden, poelen schonen, vogels en andere dieren opvangen, paddentrek begeleiden, inventarisaties verrichten, rondleidingen en excursies verzorgen enz. Bij deze activiteiten wordt zo de lichamelijke en

geestelijke volksgezondheid bevordert doordat mensen (meer) bewegen in een schone, veilige en sociale omgeving. Ouderen blijven langer fit, zieken herstellen sneller en mensen worden minder vaak ziek en hebben minder last van stress.

Een uitdagende, informatieve en gezonde omgeving is tenslotte ook van groot belang voor de individuele ontplooiing van mensen. Voor kinderen is het belangrijk dat zij zich spelenderwijs kunnen ontwikkelen in een omgeving waarin zijn allerlei prikkels en ervaringen kunnen opdoen, om kennis te maken met de levende natuur en voor fysieke uitdagingen te worden gesteld. Voor ieder mens is het belangrijk om in de vrijetijd te kunnen kiezen voor de plekken, omstandigheden, activiteiten en uitdagingen die hij zelf wenst. Hieraan wordt meer ontleend dan het nut van de lichamelijke en geestelijke ontspanning op dat moment: door activiteiten in de vrijetijd is men in staat zich te ontwikkelen en te onderscheiden van anderen. Dat kan door de keuze van het tijdstip, de plaats of de activiteit, het kan door het gebruik van kleding en materialen maar vooral ook door het opdoen van kennis, vaardigheden, ervaringen of door het leveren van lichamelijke prestaties. Ook kan men zich hierdoor aansluiten bij anderen met een vergelijkbaar vrijetijdsgedrag. Activiteiten in de vrijetijd bieden de mogelijkheid deze met anderen te ondernemen, met het gezin, vrienden, familie of in clubverband. Het versterken van sociale verbanden en het contact leggen met mensen die dezelfde interesses hebben wordt zo mogelijk of vergemakkelijkt, hetgeen van grote betekenis voor het individu, de groep, en voor de maatschappij als geheel.

wonen en werken, bedrijvigheid en vestigingsklimaat

Uit recent onderzoek blijkt dat 97% van de bevolking een groene woonomgeving belangrijk vindt en 96% de nabijheid van natuur. Dat verklaart zowel de voorkeur voor een suburbane boven een stedelijke woonwijk (71%), als de relatief hogere koopprijs van woningen bij lokaal groen (+ 7%) en bij regionaal groen (+ 6%). Woningen aan aantrekkelijk open water zijn zelfs 30% hoger geprijsd. Recreatiemogelijkheden in de woonomgeving kunnen grote betekenis hebben voor de beperking van mobiliteit en criminaliteit. Wanneer mensen dicht bij huis gaan recreëren, neemt de binding met en de zorg voor de eigen omgeving toe.

Natuur en recreatie kunnen ook van betekenis zijn in relatie tot de combinatie van wonen, werken en verkeer. Door de werkomgeving tevens als een aantrekkelijke woonomgeving vorm te geven, kan mobiliteitsreductie en een compacter ruimtegebruik worden gerealiseerd. Een aantrekkelijke groene omgeving draagt bij aan een goed vestigingsklimaat voor wonen en bedrijven. Vanzelfsprekend is dit zeer in het bijzonder van belang voor recreatief-toeristische bedrijven, die veelal direct afhankelijk zijn van een toegankelijke groene omgeving.

Recreatie en toerisme dragen steeds meer bij aan de economie en werkgelegenheid: wereldwijd, in Europa en ook in Nederland. De totale omzet bedraagt in ons land 40 miljard gulden (1995) en het aantal arbeidsplaatsen 283.000. Van elke twintig banen is er één tot stand gekomen door bestedingen in recreatie en toerisme. Sinds 1992 is de werkgelegenheid in deze sector met 2,8% per jaar gestegen: veel meer dan de groei van 1,1% in het totale bedrijfsleven. Recreatie en toerisme bieden bovendien veel werkgelegenheid aan starters, laaggeschoolden en allochtonen en zijn daarmee een springplank voor velen die anders moeilijker aan het werk zouden komen.

Een natuurlijke, recreatieve omgeving is voor gemeenten, regio's en heel Nederland van grote economische betekenis. Een streek ontleent zijn identiteit in belangrijke mate aan het landschap en met een recreatief-toeristisch aantrekkelijke omgeving is geld te verdienen: het is een zwaarwegende factor bij bedrijfsvestiging in het algemeen en van recreatief-toeristische bedrijven in het bijzonder. De voordelen van dat laatste blijven bovendien niet beperkt tot de recreatief-toeristische branche zelf: ook de plaatselijke middenstand, toeleveranciers en bouwbedrijven profiteren daarvan mee. De meeste inkomsten die worden verkregen uit de recreatie zijn afhankelijk van de aanwezigheid van aantrekkelijke natuur en openbare recreatievoorzieningen. Op dit moment worden jaarlijks 8,1 miljoen korte en 7,7 miljoen lange vakanties in Nederland gehouden. De bestedingen van de vakantievierende Nederlanders bedragen jaarlijks fl 4 miljard, terwijl buitenlanders nog eens fl 6 miljard besteden. Nog veel meer tijd en geld gaat echter in de dagrecreatie om.

3. maatschappelijke ontwikkelingen

De aanleiding voor het aan de orde stellen van het beleid en de arrangementen met betrekking tot natuur en recreatie ligt in het feit dat de maatschappij in beweging is, dat zich uiteenlopende ontwikkelingen voordoen die aanleiding kunnen zijn voor wijzigingen en aanpassingen. In dit hoofdstuk geeft de raad een korte schets van de trends die in dit verband van belang (kunnen) zijn. Een uitvoeriger beschrijving van deze trends is opgenomen in [bijlage 3](#).

groei en vergrijzing van de bevolking. Door de bevolkingsontwikkeling is de komende jaren meer vraag te verwachten naar natuur en recreatiemogelijkheden, vooral in de woonomgeving. Specifieke groepen zoals ouderen, maar ook tweepersoonshuishoudens, kinderen en allochtonen vragen extra aandacht.

mobiliteit de norm. Snelheid en mobiliteit nemen toe en worden steeds meer de norm. De actieradius en dus de keuzemogelijkheden m.b.t. natuurbeleving en andere recreatievormen nemen daarmee toe. Er gaan echter ook bedreigingen vanuit zoals vervlakking en verlies van ruimte, rust en stilte. Het waarborgen van diversiteit in natuur en recreatie vraagt dus ook in de toekomst om aandacht voor schaarse en 'zwakke' vormen van natuur en recreatie, zoals contrasten, biodiversiteit en mogelijkheden voor beleving van ruimte, stilte en rust.

welvaartsgroei. De toename van de welvaart en de vergroting van de sociale diversiteit vragen om meer aandacht voor voldoende, goede natuur en recreatiemogelijkheden voor mensen, ook dicht bij huis. Het gaat daarbij om zowel kwaliteit: divers, bereikbaar, beleefbaar, bruikbaar, als om kwantiteit: voldoende ruimte om die kwaliteit te kunnen realiseren, hoeveel, waar en met welke structuur.

naar een multiculturele samenleving. De Nederlandse samenleving wordt steeds multicultureler en dat betekent dat de diversiteit in wensen ten aanzien van natuur en recreatie verder zal toenemen. Dit dient meer door te klinken in het ruimtelijk beleid en inrichting en beheer van natuur- en recreatiegebieden. Recreatie in een natuurlijke omgeving en sportieve recreatie bieden ook bij uitstek mogelijkheden voor de ontmoeting met verschillende culturen.

flexibilisering arbeid, spreiding vrije tijd. Flexibilisering van arbeid en spreiding van vrije tijd leiden in eerste instantie tot meer mogelijkheden voor recreatie in een natuurlijke omgeving door vermindering van het aantal pieken in bezoek, hoewel er ook juist super-pieken kunnen ontstaan op de weinige momenten dat iedereen vrij is. De onvoorspelbare of sterk wisselende arbeidstijden bemoeilijken ook de afstemming van activiteiten in sociale netwerken, zoals werk, huishouden en verenigingsleven. Mensen moeten daarmee leren omgaan.

vrije tijd steeds ongelijker verdeeld. De totale hoeveelheid vrije tijd blijft vrij stabiel maar de verdeling ervan over bevolkingsgroepen wordt ongelijker. Tegenover een groep die veel en hard werkt en steeds minder vrije tijd heeft, staat een groep met steeds meer vrije tijd: soms door omstandigheden als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of pensionering, maar meer algemeen ook door kortere werktijden, deeltijdwerk e.d. Dat leidt tot verschillende recreatiebehoeften en mogelijkheden. Ouderen en laagopgeleiden vragen om een breed scala aan natuur en recreatiemogelijkheden, ook in de woonomgeving. Jongeren en hoger opgeleiden daarentegen zoeken afwisseling en contrast, willen meer 'zappen' en vragen om natuur en recreatiemogelijkheden die snel, tussen de bedrijven door, bezocht kunnen worden.

groeïend natuurbewustzijn. De laatste jaren valt een groeiend natuurbewustzijn en toenemende belangstelling voor recreatie in natuur en landschap en sportieve recreatie waar te nemen. Het gaat om grote aantallen mensen. Het recreatief-toeristisch bedrijfsleven speelt

daarop in door productaanbod, arrangementen en affichering. De vraag wordt daardoor naar verwachting nog verder vergroot.

landelijk gebied wordt naast productieruimte ook steeds meer een gebruikruimte. Het landelijk gebied is steeds minder alleen productieruimte. Het krijgt meer functies voor de stedeling, vooral rond de grotere steden en in recreatief-toeristische gebieden. Dit betekent ook vergroting van de zeggenschap van de (mede)gebruikers en bezoekers van dat landelijk gebied. Er is een accentverschuiving gaande van 'ieder is baas in eigen domein' naar 'ieder praat ook mee over andermans domein'. Dit kan plaatselijk spanningen geven, maar zal uiteindelijk tot sociaal-economische voordelen leiden.

de publieke ruimte in de stad komt steeds meer onder druk te staan. De publieke ruimte in de stedelijke omgeving komt steeds meer onder druk te staan. De publieke ruimte staat kwantitatief onder druk door onttrekking en privatisering ten behoeve van de bouw van woningen en bedrijfspanden en andere (op de korte termijn) door grondverkoop voor profijtelijke activiteiten. Kwalitatief staat de publieke ruimte onder druk door onzorgvuldig gebruik van die ruimte, het kiezen van goedkope infrastructuur/bouwoplossingen in plaats van bijvoorbeeld ondergronds bouwen, en door verwaarlozing.

sluipende verstedelijking. Het is duidelijk dat op zijn minst nog enige tijd sprake zal zijn van verdere verstedelijking, op grond van de nu vastgestelde en gehonoreerde behoefte aan woningen, bedrijfslocaties en infrastructuur. Deze bouwopdracht in het kader van de VINEX is duidelijk en onomstreden (wat overigens niet geldt voor wensen die verder gaan) en kan daardoor zo zorgvuldig mogelijk worden ingepast. Tegelijk doet zich echter een sluipende verstedelijking voor en dat betekent achteruitgang van mogelijkheden voor natuur als recreatie, zowel in het landelijk gebied als in de stad. Daarom moet in stad als land een offensief groen beleid worden gevoerd (zie 'Stad en land in groen verband', RLG 1997). Het concept 'compacte stad' vraagt om nuancering, bijvoorbeeld naar 'complete stad', waarbij ook groene functies in de stad meer aandacht krijgen. Draagvlak voor de stad blijft alleen bestaan bij handhaving van voldoende goed bruikbaar groen in de stad en van open landelijk gebied als 'contramal' van de stad.

terugtrekkende overheid en nieuwe verantwoordelijkheden voor andere partijen. Natuur en recreatie zijn vanouds een verantwoordelijkheid en taak van de individuele mens, organisaties, bedrijven en overheid gezamenlijk. In de historie is steeds sprake van accentverschuivingen in de verhouding en de invulling van die verantwoordelijkheid en taak, maar de overheid is en blijft belangrijk waar het gaat om collectieve aspecten. In onze 'civil society' heeft de burger een belangrijke eigen verantwoordelijkheid, die hij voor collectieve zaken als natuur en recreatie echter aan de door hem ingestelde en gekozen overheid delegeert. Tegenover de afdracht van belasting voor dit doel, verwacht hij van de overheid dat die 'staat' voor deze gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit vraagt steeds om actualisering. Enige jaren geleden is een beleid van decentralisatie, deregulering en privatisering van rijkstaken ingezet, voor natuur in wat mindere mate dan voor recreatie. In een aantal gevallen zijn taken goed opgepakt door andere overheden en organisaties, maar in andere gevallen zijn functies of voorzieningen onbedoeld tussen wal en schip geraakt door onvoldoende heldere afspraken of ontbrekende instrumenten en middelen.

4. het perspectief

De nu waarneembare, voor natuur en recreatie relevante maatschappelijke ontwikkelingen - kort geschetst in hoofdstuk 3 - geven geen zekerheid over de ontwikkelingsrichting en de vragen en oplossingen voor natuur en recreatie.

onzekerheid over de toekomst

Op veel terreinen bestaat eenzelfde onzekerheid rond de ontwikkelingen, vragen en oplossingen als die met betrekking tot natuur en recreatie. En met een volgend millennium in aantocht hebben verschillende instituten zich dan ook geworpen op het terrein van de toekomst-scenario's en streefbeelden. De toekomst wordt daardoor niet beter voorspelbaar, maar wel beter bespreekbaar. En dat laatste is van belang omdat beleid meer inhoudt dan het doelloos volgen van trends en ontwikkelingen, maar juist het zodanig richten en kanaliseren daarvan dat zwakke maar belangrijke groepen en waarden in de samenleving worden beschermd en het algemeen belang blijft prevaleren waar dat nodig is. Omdat koerswijzigingen en ontwikkelingen aangaande natuur en recreatie veel tijd vergen, moet tijdig met bijsturen kunnen worden begonnen en is de toekomst nu reeds van belang voor het beleid.

relevante toekomstbeelden

Voor dit advies zijn van belang: de *ruimtelijke perspectieven* die - met ook de natuur als aandachtsveld - voor het project Nederland 2030 door de RPD zijn ontwikkeld, en de *recreatiescenario's* die voor het project Recreatie 2020 door de Katholieke Universiteit Brabant zijn ontwikkeld.

RUIMTELIJKE PERSPECTIEVEN: NEDERLAND 2030

Stedenland: Maximale scheiding van stedelijke en landelijke gebieden. Investeren in vitale steden en een leefbaar platteland. Concentratie van stedelijke claims in de steden. Veel ruimte in het landelijk gebied, kansen voor natuur, landbouw en recreatie. 'Rode' en 'groene' landbouw sterk. Openheid, uitzicht en ruimte zijn kwaliteiten die gewaardeerd worden. Grootschalige, zelfregulerende natuur. Groen in de stad onder druk. Centrale sturing op het handhaven van onderscheid tussen stad en land met gebruik van marktwerking.

Parklandschap: Wonen, werken en recreëren zijn verweven in een parklandschap. Accent op omgevingskwaliteit, schoon en groen vestigingsimago. Maximaal inspelen op woon- en werkwensen. Gedeelde verantwoordelijkheid voor landschap, natuur en milieu. Afwisseling tussen gebieden met stedelijke drukte en rust/stiltegebieden meer regionaal van schaal. Groene kwaliteit van woonomgeving, in en buiten de steden, wordt belangrijk gevonden. 'Cultuur'-natuur, nieuwe landgoederen en plattelandontwikkeling. Regionale overheid stuurt ruimtelijke processen en versterkt identiteit.

Stromenland: Economische en ecologische netwerken structureren landschap. Verstedelijking bundelen langs vervoersassen en corridors naar achterland. Inrichting op basis van grond- en oppervlaktewater. Natte natuur. De natuur krijgt ruimte en respect door herstel watersystemen en verbetering van ecologische processen. Functies met een hoge vervoersvraag zijn gekoppeld aan vervoersassen, functies waarvoor rust, stilte en schoon water nodig zijn, zijn gekoppeld aan het watersysteem. De overheid investeert en faciliteert met een groot vertrouwen in de techniek, planologie en veerkracht van de natuur.

Palet: Grote keuzevrijheid, alles kan en mag overal. Optimale marktwerking en kansen door deregulering. Geen nationale draagstructuur, processen komen van onderop. Grote variatie en afwisseling. Verspreide woon- en werkmilieus, landbouw-, natuur- en recreatiegebieden en mengvormen hiervan. Gebruiksnatuur is overal. Convenanten en afspraken tussen groepen. Onderhandeling op lokaal niveau; nationale en Europese basiseisen op sociaal- en milieugebied. Ruimtelijke en maatschappelijke segregatie dreigt.

RECREATIESCENARIO'S: RECREATIE 2020

'Candlelight party': Duurzaamheid en flexibiliteit. Ecologische modernisering, kleinschaligheid, dienstverlening, milieuvriendelijk transport en biologische landbouw. Flexibele arbeidstijden. Differentiatie in groene leefstijlen. Kleinschalig groen, individualisme en spiritualiteit. Groene gebieden voor extensieve recreatie. Nederland is ecologisch vakantieland. Lange-afstands-wandel- en fietspaden. Kleinschalige dure en eenvoudige pensions en kampeerboerderijen. Gevarieerd en bereikbaar groen. Sterke stedelijke groenstructuur. Ruime opzet nieuwbouwwijken. Sterk openbaar vervoer. Versterking Ecologische hoofdstructuur met gebruiksnatuur; nieuwe landgoederen en buitenplaatsen. Gespecialiseerde natuur- en recreatieparken. Sturende, actieve rol overheid voor natuur en recreatie, veelal samen met andere organisaties.

'Buurtfeest': Ecologische modernisering. Ondernemen niet ten koste van natuur en milieu. Geen streven naar productieverhoging maar duurzame voorziening in behoeften. Investeren in milieuvriendelijke technologie. Regionaal georiënteerd midden- en kleinbedrijf. Biologische landbouw. Gevaar voor economische stagnatie. Vrije tijd en recreatie collectief en natuurgericht. Terugdringen internationale dimensie van sociaal-cultureel leven. Veel aandacht voor directe leefomgeving. Milieubewust huishouden is vrijetijdsbesteding op zichzelf. Nederland is eco-land bij uitstek. Grote natuurgebieden en eco-boerderijen zijn recreatieve trekpleisters. Kamperen bij de boer, kleinschalig en eenvoudig. In de openbare ruimte rem op automobiliteit. Veel collectief en fietsvervoer. Regionale knooppunten als economische en bestuurscentra. Scherpe scheiding rode en groene functies. Recreatieve groene routestructuren en uitbreiding Ecologische Hoofdstructuur. Overheid heeft actieve rol in recreatiebeleid en natuurontwikkeling. Waakt voor te ver gaande individualisering en komt op voor milieu en natuur. Op zoek naar publiek-private samenwerking.

'Familedag': Welvaart en welzijn. Marktgerichte economie. Sterk midden/kleinbedrijf. Relatief weinig flexibele arbeidstijden. Vrije tijd en recreatie collectief en materialistisch. Nadruk op solidariteit en gemeenschapszin. Gemeenschappelijk ritme van vrijetijdsactiviteiten. Teamsporten. Openluchtrecreatie in leefomgeving, attractie- of recreatieparken. Spelletjes via multi-mediasystemen thuis. Openbare ruimte functioneel en geutiliseerd. Uitgestrekte stedelijke agglomeraties. Ruime huizen met tuin voor gezinnen. Verstedelijkt platteland. Hier en daar groen in de stad, maar geen 'groenbeleid'. Versterking infrastructuur. Minder landbouwgrond. Natuur is schaars. Overheid regisseert en faciliteert, maar blijft meestal op afstand. Maatschappelijke organisaties spelen grote rol in de planning van natuur en recreatie.

'Houseparty': Marktmechanisme sturend principe. Schaalvergroting. Flexibilisering van arbeidscontracten en -tijden. Vrije tijd en recreatie footloose en individueel in multifunctionele recreatiecentra. Woning ook belangrijke vrijetijdsplek met hoogwaardige technologie. Openluchtrecreatie in recreatiegebieden of attractieparken. Natuur vooral in private natuurgebieden. Frequent bezoek aan buitenland. Alleen aan randen van steden groene recreatiezones. Veel infrastructuur, wegen, railverbindingen en vliegvelden. Geen Ecologische Hoofdstructuur. Overheid op afstand. Zorgt voor randvoorwaarden, stimuleert particuliere initiatieven en wil sociale en ruimtelijke segregatie voorkomen. Lokale overheid relatief sterk.

positiebepaling met behulp van de toekomst-combinaties

Eén ding is volgens de raad zeker: de beschreven toekomstbeelden worden geen van alle in zijn geheel werkelijkheid. Feitelijk zijn zij allemaal gebaseerd op nu zichtbare, naast elkaar bestaande, maar in verschillende richtingen lopende tendensen. En zo hebben ze dus ook allemaal een 'kern van waarheid'. Het gaat om het bepalen van de accenten op de verschillende richtingen - de gewenste stimulering of afremming per richting - en daarmee het bepalen van de beleidsinzet voor de overheid. Dergelijke beleidsaccenten moeten nu al worden gegeven om op de langere termijn effect te hebben. De raad heeft de toekomstbeelden daarom vooral beoordeeld op:

- de mate waarin natuur en recreatie verweven zullen zijn;
- de hoeveelheid en kwaliteit van natuur en recreatie in het buitengebied;
- de gevolgen voor open ruimten in de bebouwde kom en gebieden daaraan grenzend;
- de kansen en perspectieven voor integraal beleid voor natuur en recreatie;
- de kansen voor recreatie en natuur als nieuwe economische dragers;
- het risico van de ontwikkeling van Nederland tot één 'urban field'.

De raad komt dan tot de volgende clustering van toekomstbeelden en beoordeling daarvan:

** Stedenland / elementen Candlelight party en Buurtfeest*

In deze concepten worden de contouren van stad en land op langere termijn gehandhaafd. Bebouwing in het buitengebied is gering. Voor ontwikkelingszones is weinig ruimte. Landbouw vormt een eigen systeem. De raad acht een groot voordeel van dit concept dat de nadruk op het contrast stad-land voorkomt dat Nederland één 'urban field' wordt. Natuur en recreatie (voor de bewoners van de steden), maar ook schoon (drink)water zijn belangrijke 'dragers' van de groene ruimte. Open ruimte in de stad staat in dit concept echter onder druk: kwaliteit verhogen en nieuwe open ruimte scheppen in de stad is dus urgent. Openbare ruimten zijn vorm te geven als multifunctionele 'stadstuinen'. De raad meent dat openbare ruimte en groen in de steden aan kwaliteit kan winnen door meerdimensionaal bouwen, overkluizing van wegen en weer open graven van gedempte wateren.

** Parklandschap / Familiedag*

De verweving van stad en land en bebouwing van het buitengebied nemen hier sterk toe. Meer landelijk wonen in multifunctionele gebieden. Veel nieuwe bouwlocaties in ontwikkelingszones zijn mogelijk. Het contrast tussen stad en land vermindert, maar afwisseling tussen dynamische en rustige regio's blijft tot op zekere hoogte bestaan. De raad meent dat in dit concept nadruk op kwaliteit en op behoud van openheid in het landelijk gebied nodig is. Aan vergroening van bestaande steden moet worden gewerkt. In het cultuurlandschap bestaat meer vrijheid voor wonen, werken en recreëren. Stadslandbouw, woonboeren en verbrede landbouw (agrarische productie als bedrijfsonderdeel) zijn goed mogelijk. Naast diverse groene en blauwe dragers biedt ook landgoedvorming perspectieven. Gewaarschuwd moet echter worden voor nivellering, zeker wanneer de verweving overal op dezelfde manier gebeurt.

** Stromenland / elementen Candlelight party*

Hier vindt de verweving van stad en land op een andere manier plaats, waardoor de randlengte van de overgang tussen stad en land toeneemt. Bebouwing van het buitengebied is beperkt tot vervoersassen. Ontwikkelingszones zijn beperkt en gebonden aan wegen, spoorlijnen en wateren. De stad 'hangt' aan een netwerk van overstappunten, het land aan schoon water. Intensieve landbouw is 'stedelijk' en dient dus op bedrijventerreinen plaats te vinden. Het landelijk gebied heeft geen rode dragers, hooguit drinkwaterwinning. De raad meent dat in het verstedelijkt gebied groene infrastructuur nadrukkelijker kan worden gebruikt, ondermeer door herstel van ecologische verbindingen. Bereikbaarheid gaat in dit concept boven nabijheid van bestaande steden. Voorkomen moet worden dat (nieuwe) verbindingen leiden tot ongewenste scheiding van andere functies of verbindingen.

** Palet / Houseparty*

Er komen meer suburbane woonmilieus, maar deze hebben een geringe mate van functiemenging. Ruimtebeslag door landelijk en subuurbaan wonen neemt fors toe, evenals bebouwing van reeds aantrekkelijke omgevingen, zeker aan de rand van de stad. Vestigingsvoorkeuren van de burgers zijn bepalend voor de relatie stad-land. De raad meent dat het landelijk gebied, zeker in regio's met hoge verstedelijkingsdruk, dreigt te versnipperen en met de steden één 'urban field' te gaan vormen. Handhaving van open landbouwgebieden en van kerngebieden natuur en landschap zijn moeilijk in dit streefbeeld. Groen is een vestigingsfactor: particuliere organisaties en bedrijfsleven zijn belangrijke dragers en manifest in het ruimtelijk krachtenveld aanwezig. In 'palet' zou sprake zijn van een belangrijke trek van de stad naar het land. Door herstructurering moeten dus hoogwaardige open plekken in de stad tot stand worden gebracht.

conclusies voor algemeen ruimtelijk beleid

Om de mogelijkheden voor natuur en recreatie in stad en landelijk gebied te handhaven en te versterken, moet op nationaal niveau worden vastgehouden aan de uitgangspunten van het huidige ruimtelijke beleid: compacte verstedelijking in de stadsgewesten, bundeling van functies, handhaving van open ruimte, zorgen voor kwaliteit op locatie. Zo niet, dan dreigen vervlakking, versnippering en daling van het recreatieve voorzieningenniveau en de natuurkwaliteit zowel in de stad als in het landelijk gebied. Voorzichtigheid met nieuwe concepten is dus geboden. De raad ziet de combinatie '*stedenland / elementen van candlelight party en buurtfeest*' als leidend, waarin echter regionaal accenten uit andere concepten een rol moeten kunnen spelen waar verschillen bestaan in verstedelijkingsdruk en interactie tussen stad en land (zie 'Stad en land in groen verband', RLG 1997). In het algemeen moet selectief worden omgegaan met stedelijke functies in het landelijk gebied. Er blijft dan morfologisch contrast tussen stad en land, hetgeen van groot belang is voor de kwaliteit van en mogelijkheden voor natuur en recreatie op nationale schaal.

Er is een offensieve benadering nodig, vanuit de betekenis van recreatie en natuur voor de individuele mens, voor de maatschappij en voor de economie en leefbaarheid. Het is nodig dat wordt onderscheiden waar welke waarden, kansen en behoeften aan de orde zijn. Het beleid kan dan meer specifiek op die verschillende situaties en doelen worden afgestemd. Voor de verscheidenheid in mogelijkheden voor natuur en recreatie en in landschap lijkt het goed wanneer de relatie tussen natuur en recreatie van plek tot plek anders gestuurd en vormgegeven kan worden. Het accent moet liggen op kwaliteit van natuur en recreatiemogelijkheden: de *genius loci*

en maatwerk op regionaal niveau. Daarbij moet niet worden gestreefd naar landelijke kwaliteitsvoorschriften, maar wel naar het benoemen en hanteren van een indicatieve lijst van kwaliteitsbepalende factoren. Overigens stelt de raad in dat kader vast dat de culturele, recreatieve en natuurlijke waarde van onze leefomgeving meer in de identiteit van onze steden en landschappen is geworteld dan in het net van spoor- en snelwegen en de bereikbaarheid van onze mainports. Verdere verdichting van steden lijkt plaatselijk nog wel mogelijk, echter alléén als dat niet ten koste gaat ván, maar er juist tegelijkertijd wordt geïnvesteerd ín stedelijk groen en in fiets-, wandel-, vaar- en ecologische verbindingen tussen stad en omringend landelijk gebied.

de belangrijkste punten voor natuur en recreatie

Dit en de voorgaande hoofdstukken overziende, komt de raad tot de conclusie dat met name de volgende punten rond natuur en recreatie aandacht behoeven:

1. De maatschappelijke positie - het cruciale belang van natuur en recreatie - moet beter en breder worden onderkend. Daarbij verdienen - naast de eigen waarde van de natuur en het belang van recreatie - vooral ook de erkenning van de beleidsmatige samenhang van natuur en recreatie en de onderkenning van de economische waarde van natuur en recreatie de aandacht. De zaak moet nu niet ge-ideologiseerd, maar gepolitiseerd worden.
Dit wordt uitgewerkt onder (1) *het besef van de betekenis is de basis voor de zorg*.
2. De rol en verantwoordelijkheid van de overheid moet - in relatie tot algemeen belang van natuur en recreatie enerzijds en de terugtredingstendensen en nieuwe verantwoordelijkheden voor andere partijen anderzijds - worden herbevestigd en waar nodig opnieuw gedefinieerd. De waarden en het maatschappelijke belang van natuur en recreatie vragen om continuïteit en om gebieden en voorzieningen die ook bereikbaar, toegankelijk en functioneel zijn.
Dit wordt uitgewerkt onder (2) *de opdracht van de overheid*.
3. De rolverdeling tussen verschillende overheden en andere partijen moet worden verhelderd en aangescherpt. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden moet zodanig zijn dat overheden hun eigen optimale rol spelen en andere partijen maximaal worden ingeschakeld, echter zonder dat de eindverantwoordelijkheid van de overheid wordt aangetast.
Dit wordt uitgewerkt onder (3) *rollen en rolverdeling*.
4. De thans waar te nemen ontwikkelingen en de verwachtingen voor de verdere toekomst nopen tot een kritisch bezien en waar nodig verschuiven van prioriteiten binnen het natuur- en recreatiebeleid. De sociale functie van natuur en recreatie moet worden versterkt en zo een nadrukkelijker rol spelen in de stad en de stadsranden, ook voor de zeer drukke, minder mobiele en gedepriveerde groepen en in het licht van ontmoeting en synchronisatie van vrijetijd. Natuur en recreatie in en om de stad moeten nadrukkelijker worden ingezet voor mobiliteits-reductie en overbrugging van de kennis- en gevoelskloof tussen stad en landelijk gebied.
Dit wordt uitgewerkt onder (4) *verschuiving van beleidsprioriteiten*.
5. Om vorm en uitvoering te geven aan een hernieuwde stellingname, een juiste rolverdeling en een verschuiving van beleidsprioriteiten, moet tenslotte ook het beschikbare instrumentarium kritisch worden bezien en - waar nodig - op punten verbeterd. Het is wel belangrijk dat dit gebeurt zonder discontinuïteit en onzekerheid te veroorzaken.
Dit wordt uitgewerkt onder (5) *aanpassing instrumentarium*.

5. stellingname, conclusies en aanbevelingen

(1) het besef van de betekenis is de basis voor de zorg

natuur: een waarde op zich en voor de mensen

De natuur heeft een eigen recht op bestaan, een 'intrinsieke waarde'. Die wordt echter door mensen aan de natuur toegekend: niet op grond van eigenbelang maar als gevoelde morele plicht om zo voor de natuur in het krijt te treden. Maar ook eigenbelang is er zeker, want de natuur heeft veel waarde voor de mens. Het is de neerslag van de evolutie en de herinnering aan onze oorsprong, een zelfstandig gegeven dat authentiek is en ons onderwijst in samenhang, afhankelijkheid en vergankelijkheid en opvoedt in bescheidenheid en zorg. En de natuur is een directe levensvoorwaarde voor mondiale evenwichten, klimaat, genetisch materiaal en de voedselproductie die uiteindelijk geheel op natuurlijke processen en uitgangsmateriaal is gebaseerd. Dichterbij huis komen deze waarden ook tot uiting, maar veel directer is hier de waarde van natuur als essentiële factor voor welzijn, recreatie en de kwaliteit van de omgeving en ons land als geheel.

recreatie: een belang voor individu en maatschappij

Recreatie is geen luxe. Ieder mens heeft de behoefte aan ontspanning en recreatie, aan andere activiteiten en omstandigheden dan normaal, het onderbreken van drukke woon- en werksituaties. Zo kan men afstand nemen van of energie opdoen vóór de dagelijkse beslommingen, kan men zich uiten en ontwikkelen, anderen ontmoeten, identiteit koesteren en integreren, gezond blijven. Natuur, welke en waar dan ook, is dan belangrijk: voor het bieden van dat andere, voor ruimte na beperking, voor stilte na lawaai, rust na drukte of actie na stilzitten.

natuur en recreatie: een economisch belang

Een lichamelijk fitte, geestelijk gezonde en sociaal actieve bevolking vertegenwoordigt een aanzienlijk economisch belang. Een groene woonomgeving en bereikbare natuur vormen één van de belangrijkste vestigingsfactoren voor burgers en bedrijven en de prijzen van onroerend goed worden daardoor aantoonbaar beïnvloed. Gemeenten profileren zich niet voor niets met hun groene karakter en recreatiemogelijkheden. De recreatief-toeristische bedrijfstak zelf is ook een economische factor van belang. Het aantal arbeidsplaatsen is 283.000 en groeit sterker dan gemiddeld. Van elke 20 banen wordt er één in de recreatief-toeristische sfeer gecreëerd en de totale omzet is meer dan fl 40 miljard.

natuur en recreatie: een sterk koppel voor het beleid

In het huidige Nederland hebben natuur en recreatie elkaar meer dan ooit nodig. Dat de recreatie afhankelijk is van de ruimte, kwaliteiten en diversiteit die de natuur biedt, ligt voor de hand. De natuur kan het echter uitstekend zonder mensen stellen, dat wil zeggen: in een land zonder mensen! Maar in een land dat zo vol en druk is, waar men van alles wil dat ruimte vraagt of druk uitoefent op de omgeving, ligt dat anders. Als daar de natuur te ver van het bed is, en onbekend, onbereikbaar en onbeleefbaar is, dan wordt zij uiteindelijk - hoe onterecht en onverstandig ook op de langere termijn - het slachtoffer. Korte termijnbelangen en het persoonlijke of plaatselijke voordeel wegen altijd al zwaar en als dan óók nog het argument van de persoonlijke beleving en betrokkenheid wegvalt, zijn de gevolgen niet te overzien.

natuur en recreatie: het noodzakelijke contragewicht in de stad en daarbuiten

In de huidige samenleving zijn natuur en recreatie hard nodig als tegenhanger van de drukte en dynamiek van het dagelijkse leven. Er is behoefte aan een 'contrapunt' dat de mogelijkheid biedt tot ontspanning en herschepping, om in rust of in een andere omgeving die dingen te doen die men leuk vindt. Binnen de stad moeten rustige, ruime, groene of 'andere' publieke ruimten de drukke en functionele woon/werkruimte afwisselen. En de stad als geheel vraagt om een tegenhanger in het landelijk gebied, waar - nog meer dan in de stedelijke omgeving - natuur en cultuurhistorie een belangrijke rol spelen.

(2) de opdracht van de overheid

de zorg voor collectieve waarden, het publieke domein

Natuur en recreatie zijn een onderwerp van overheidszorg en moeten dat ook blijven. In de afgelopen kabinetperiodes hebben de sanering van het financieringsstekort, het doorvoeren van bezuinigingen en het stimuleren van economische groei en werkgelegenheid de aandacht voor kwaliteit, welzijn en leefomgeving teveel naar de achtergrond gedrongen. Natuur is echter een collectief goed en recreatie een algemeen maatschappelijk belang, zodat de overheid daarvoor een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. Die verantwoordelijkheid krijgt zij opgedragen van haar burgers, die in de 'civil society' een eigen verantwoordelijkheid dragen maar deze voor collectieve zaken als natuur en recreatie delegeren aan de overheid, die namens hen kan optreden. De natuur kan zichzelf niet verweren en zou zonder dit optreden het eerste slachtoffer worden van korte termijn-denken en persoonlijk gewin, en het genieten en gebruiken ervan - en van de publieke ruimte in het algemeen - is een basisvoorziening die niet vermarkt kan worden.

De huidige aandacht voor natuur en recreatie wordt sterk bepaald door inrichtingsprojecten en is te weinig gericht op behoud van de kwaliteit van de publieke ruimte en het historische erfgoed. Overheidssturing is nodig om natuur en recreatie op dié plaatsen, op dát tijdstip en in dié hoedanigheid te ontwikkelen dat ze een optimaal effect hebben, ook op andere sectoren.

De overheidszorg dient zich minimaal uit te strekken tot de publieke voorzieningen (terreinen, objecten, elementen), in dit verband tenminste alles dat met overheidsgeld is of wordt verworven en/of beheerd: immers, alleen het publieke karakter van deze voorzieningen kan aanleiding zijn of zijn geweest voor de inzet van belastinggeld. Uitvoering en eventueel financiering kan aan andere partijen worden toevertrouwd, maar de eindverantwoordelijkheid - ook de financiële - kan niet worden overgedragen. De publieke voorzieningen moeten publiek blijven, bereikbaar, beleefbaar en toegankelijk 'tenzij', en zij moeten kwaliteit hebben en houden voor hun functievervulling voor de maatschappij, ook om kapitaalvernietiging te voorkomen.

verbreding van het financiële draagvlak

Als er iets aan verbreding toe is, dan zijn dat wel de omvangrijke overheidsinvesteringen in de economische (infra)structuur. De aanslag die deze investeringen nu in hun 'smalle' vorm doen op de resterende ruimte en de kwaliteit daarvan, is naar de toekomst toe niet te verantwoorden. In plaats van ontoereikende 'compensaties' achteraf, zullen natuur, recreatie en andere kwaliteitsaspecten van meet af aan moeten meewegen in beslissingen en meedelen in investeringen.

Waar in de adviesaanvraag wordt gesproken over verbreding van het financiële draagvlak, wordt echter bedoeld op (meer) specifieke financiële bijdragen van burgers en bedrijven. Dit is geenszins de verbreding van het financiële draagvlak die de raad voor de hand vindt liggen. Een verschuiving van financiering van natuur en recreatie uit de algemene middelen naar andere vormen (zoals het profijtbeginsel) wijst de raad af, met uitzondering voor aantoonbare 'extra's'. Een waarborging van vrij gebruik en toegankelijkheid - en daarmee de benadrukking van het collectieve karakter - acht de raad van het allerhoogste belang.

de parallel met het water

De parallel met het water en het waterbeleid is opmerkelijk en leerzaam. Niet alleen hebben natuur en recreatie zelf alles met water te maken, ook de positie en verantwoordelijkheid van de overheid voor datzelfde water vertoont volgens de raad sterke overeenkomsten. Zelfs de historische ontwikkeling van 'vijand' naar iets dat steeds meer wordt gewaardeerd en als onmisbaar herkend, hebben water en natuur met elkaar gemeen. De bescherming tegen het water, de waterbeheersing, het beheer van rivieren en andere grote wateren en het drinkwaterbeleid zijn - terecht - een onomstreden overheidsverantwoordelijkheid. Van iets dat zo essentieel is geef je de eindverantwoordelijkheid niet uit handen, hoe je allerlei praktische zaken ook regelt.

Zoals de overheid zijn opdracht en verantwoordelijkheid voor het water aanvaardt - het zorgen voor zekerheid, dat wil zeggen voldoende, van de juiste kwaliteit, op de juiste plaatsen - zo ziet de raad ook de opdracht en verantwoordelijkheid van de overheid voor natuur en recreatie!

(3) rollen en rolverdeling

het initiatief bij de minister van LNV, niet meer en niet minder

De minister van LNV moet staan voor de juiste positie, inpassing en versterking van natuur en recreatie binnen het totale rijksbeleid. Het 'landelijk gebied' als geheel - met alle functies, tot in de stad toe - moet daarbij het vertrekpunt zijn. Onder zijn leiding moet het rijk zijn verantwoordelijkheid voor natuur en recreatie vormgeven: hoofdlijnen vaststellen, budgetten reserveren en voorwaarden scheppen. Het rijk moet zich meer richten op inspiratie, richting geven en voorwaarden scheppen - en daarbij staan voor betrouwbaarheid en continuïteit - dan op uitvoering, vormen en methodieken. Het rijk moet het initiatief nemen tot een snelle evaluatie van de decentralisatie, en door afrondende/aanvullende afspraken voorkomen dat zaken - financieel of qua verantwoordelijkheid - definitief tussen wal en schip geraken.

coördinatie en regie bij de provincies

De provincies moeten een sleutelrol spelen, meer politiek, afwegend en afstemmend. Vanuit die positie kunnen zij algemene beleidslijnen 'vertalen' naar eigen initiatieven en deze integreren in hun totale beleid, maar ook gemeentebesturen beschermen tegen al te grote meegaandheid bij lokale wensen en belangen die ingaan tegen het algemeen belang en wat de toekomst vraagt. De provincies hebben daarvoor de instrumenten (streekplannen, omgevingsplannen, landinrichting) en kunnen het overleg met de bevolking vormgeven. De publicatie 'Groen op de kaart' toont aan dat de provincies klaar zijn voor die rol en verantwoordelijkheid, mits daartoe bestuurlijk en materieel in staat gesteld. De provincies moeten ook een regie-rol spelen bij uitwerking, inpassing en uitvoering van nieuwe initiatieven en projecten van het rijk, ná het rijksbesluit inclusief het budget daarover.

lokaal maatwerk bij de gemeenten

De gemeenten staan het dichtst bij de burger. Alle bouwopgaven, problemen in oude wijken, zorg voor leefbaarheid, kwaliteit van de publieke ruimte en veiligheid komen op dit overheidsniveau samen. Om in samenspraak met de bewoners te zoeken naar evenwichtige oplossingen die duurzaam, betaalbaar en leefbaar zijn, is maatwerk nodig. Natuur en recreatie kunnen geen sluitpost meer zijn. Er is behoefte aan hoogwaardige voorzieningen en een samenhangende ruimtelijke structuur in de stad en met het buitengebied. Stimulering en regulering van het gebruik van de publieke voorzieningen in stad en stadsrand - die men doorgaans zelf beheert - hoort tot de gemeentelijke taak; daarbuiten komen behorende organisaties in beeld.

voorlichting, educatie en draagvlakontwikkeling bij de organisaties

Terreinbeherende organisaties, bos- en landgoedeigenaren en recreatieschappen moeten hun beheerstaak uitbreiden. Met de andere (educatieve) natuurbeschermingsorganisaties hebben zij een verantwoordelijkheid om hun leden, de bezoekers en de burgers in het algemeen voor te lichten over waarden, functies en gebruiksmogelijkheden van gebieden, over gedragsaspecten en over de betekenis van natuur en recreatie in het algemeen. Zij verrichten daarmee een wezenlijke maatschappelijke taak waarvoor zij van overheidswege (financiële) ondersteuning verdienen, in aanvulling op de bestaande ondersteuning voor aankoop, aanleg en beheer van terreinen.

een algemene en een vrijwillige inzet bij burgers en bedrijven

Natuur en recreatie zijn, net als wegen, straten en pleinen, basisvoorwaarden voor het functioneren van onze maatschappij. Het zijn belangrijke elementen en kwaliteiten van de publieke ruimte, die vrij toegankelijk en bereikbaar moet zijn. De burger heeft daarvoor wel een eigen verantwoordelijkheid maar delegeert - met het oog op het collectieve karakter - een belangrijk deel daarvan naar de overheid, waartoe hij belasting afdraagt. Het profijtbeginsel past hier niet, tenzij voor extra diensten zoals excursies en exposities. Ook bedrijven moeten hun bijdrage leveren via de reguliere heffingen. Basisvoorwaarden mogen ook niet afhankelijk worden gemaakt van loterijen of andere niet-structurele bronnen.

Burgers en bedrijven houden echter ook een eigen verantwoordelijkheid, voor het zorgvuldig gebruik van het bestaande en vrijwillige extra inzet voor extra kwaliteit, voorzieningen of mogelijkheden: via lidmaatschappen, donaties, vrijwilligerswerk of financiële steun aan projecten.

(4) verschuiving van beleidsprioriteiten

meer aandacht voor: natuur en recreatie in stad en stadsranden

Recreatie 'om de hoek' is essentieel voor de leefbaarheid. Straten, pleinen, buurtparken en een goede kwaliteit van die openbare ruimte zijn daarvoor onmisbaar. Er moet ruimte zijn voor stedelijk vertier, gezinsrecreatie, sportieve recreatie, natuur- en cultuurbeleving. Dat vraagt om het ontwikkelen van multifunctionele(re) voorzieningen. Grote stadsparken vervullen een andere behoefte. Natuur en landschap, rust en stilte en fiets- en wandelpaden zijn daar belangrijker. Vernieuwing van deze parken is nodig met het oog op de veiligheid en groene kwaliteit, gekoppeld aan het toevoegen van nieuwe elementen en functies. Bij nieuwe woonlocaties, en meer in het algemeen in stadsrandgebieden, is aanleg van nieuwe groene zones nodig. De inrichting van deze gebieden moet wervend zijn, met een mix aan voorzieningen. Door onderling van karakter te verschillen moeten zij keuze en variatie bieden, een goed bereikbaar alternatief vormen voor verder weg gelegen gebieden, en zo mobiliteitsgroei tegengaan.

meer aandacht voor: sociale aspecten

Een samenleving heeft bindmiddelen nodig, zoals werk, verenigingen, gezin, vrijwilligerswerk en gezamenlijke vrijetijdsbesteding. Door individualisering en flexibilisering van arbeid en economie staat de collectieve vrijetijd onder druk. Dat heeft gevolgen voor juist dié activiteiten die (buiten het werk) bindmiddel zijn. Immers, vrijetijdsbesteding leent zich bij uitstek voor onderlinge contacten en kan zo bijdragen aan cohesie in de samenleving. Recreatie in de publieke ruimte is ook een uiting van persoonlijke of groepsidentiteit die - in de ontmoeting met anderen - tot emancipatie en integratie kan leiden. Vrijwilligerswerk kan bovendien ook nog tot een gezamenlijke zorg voor de omgeving leiden. Maar er kunnen ook conflicten ontstaan. Recreatievormen kunnen elkaar storen, uitsluiten of de grenzen van het ecologisch aanvaardbare overschrijden. Daarom vergen zowel de positieve als negatieve sociale aspecten meer aandacht.

meer aandacht voor: inzet en initiatieven van onderop

Steeds duidelijker wordt dat een succesvol en breed gedragen beleid voor natuur en recreatie zich niet kan beperken tot natuur- en recreatiegebieden en de organisaties of diensten die deze beheren. Burger-initiatieven in en vanuit de stedelijke gebieden moeten letterlijk en figuurlijk worden beloond, waardoor ook anderen tot een dergelijke inzet worden gestimuleerd. In het landelijk gebied kunnen groene dooradering, algemene natuurwaarden, landschapskwaliteit en verbetering van het milieu hand in hand gaan met versterking van het sociale en economische draagvlak. Daarom moeten daar milieucoöperaties en vergelijkbare samenwerkingsverbanden 'van onderop' aandacht en waardering krijgen als een tweede hoofdpijler onder kwaliteit en leefbaarheid, naast bestaande verenigingen, nationale organisaties en uitvoerende diensten van de overheid. Dat betekent nadrukkelijk ook structurele erkenning en ondersteuning.

meer aandacht voor: kennis van zaken

Steeds meer mensen zoeken de natuur op maar zijn ook kritischer, mondiger. Men moet weten wat de omgeving te bieden heeft en 'aanbieders' moeten daarover informatie geven. Naast incidentele voorlichting over speciale acties en attracties in de media, is er behoefte aan informatie over gewone zaken als routes en paden, waarden en mogelijkheden, openstelling van terreinen vlakbij en verder weg, de bereikbaarheid en wat er te doen is. Ook vraagt men om toelichting - of zo men wil een verantwoording - van het gevoerde beheer. Dergelijke activiteiten kunnen worden gezien als een onderdeel van de 'education permanente' die, zoals het woord zegt, blijvend de aandacht vraagt. De raad ziet hier een belangrijke rol voor natuurbeschermingsorganisaties en gemeenten, daartoe financieel in staat gesteld door het rijk.

Echter, ook voor overheden en beheerders zélf is kennis van zaken steeds meer van belang: niet alleen voor het optimaliseren van inrichting en beheer en het vervlechten van de verschillende elementen en gebruikersgroepen, maar ook als verantwoording en voor de positieversterking ten opzichte van 'harde' sectoren die concurreren om dezelfde ruimte. Daarnaast is deskundigheidsbevordering van beheerders en andere betrokken professionals nodig voor het omgaan met de 'kritische consument' en met conflicterende wensen en belangen van recreanten.

(5) aanpassing instrumentarium

convenanten op maat sluiten

Mede op basis van de eerder voorgestelde snelle evaluatie van de decentralisatie, moeten nieuwe bestuurlijke convenanten worden gesloten tussen rijk en provincies, maar dan met elke afzonderlijke provincie 'op maat' en met deelname van gemeenten en zo mogelijk andere bestuursorganen. De convenanten moeten zijn gericht op continuïteit en op een structurele afstemming tussen de betrokken bestuurslagen.

financieel instrumentarium aanpassen

Het hoofdprincipe van de financiering van het beleid - dat wil zeggen: financiering uit de algemene middelen - moet niet worden gewijzigd. Een verdere invoering van het profijtbeginsel en andere niet-collectieve financieringsvormen wijst de raad af, met uitzondering voor aantoonbare extra's. Wel behoeft de 'technische' instrumentatie enige bijstelling, te weten op de volgende punten:

- *gemeentefonds*: er zijn nieuwe ijkpunten nodig voor de uitkering uit gemeentefonds, zodanig dat ook de zorg voor natuur en omgevingskwaliteit duidelijk wordt beloond. Dit moet zich ook uitstrekken tot de structurele inspanningen voor publieksvoorlichting en educatie;
- *groenfondsen*: de drempelwerking van provinciale en vooral ook commerciële groenfondsen moet worden verlaagd om een betere benutting mogelijk te maken;
- *nieuwbouwprojecten*: er moet een nieuwe financiële systematiek voor nieuwbouwprojecten worden onderzocht c.q. mogelijk gemaakt, waarbij meer ruimte voor groene investeringen kan worden afgedwongen;
- *toeristenbelasting*: inkomsten uit de toeristenbelasting moeten nadrukkelijk worden ingezet voor de versterking van natuur en recreatie, als aanvulling op de algemene middelen;
- *recreatie op eigen benen*: de met ROEB ingevoerde systematiek verdient heroverweging;
- *voorlichting*: de taak van en de overheidssubsidie aan natuurbeschermingsorganisaties moet worden uitgebreid met algemene publieksvoorlichting en educatie.

inzet landinrichtingsinstrumentarium verbreden

Het landinrichtingsinstrumentarium verdient - zeker na de thans lopende herijking - met zijn gebiedsgerichte aanpak en de communicatie met alle betrokkenen, een bredere inzet. De raad beveelt aan dit instrument ook in te zetten voor stadsuitbreidingen - niet in de laatste plaats met het oog op natuur en recreatie in dat verband - en voor infrastructurele projecten.

kwaliteitstoets ontwikkelen

Tot op heden is kwaliteit steeds het gevolg van ontwikkelingen en ingrepen, de neerslag van wat we doen en hebben gedaan. De raad stelt zich voor dat voor die kwaliteit ook een 'programma van eisen' te maken is waarmee - zowel tevoren als achteraf - een kwaliteitstoets kan worden uitgevoerd. Kwaliteit dient in de diverse stadia een meer vooraanstaande rol te spelen en een dergelijke toets kan dan een bruikbaar middel zijn om aandacht voor kwaliteit te vragen, bijvoorbeeld ook in de plan-fase.

Een 'Wet op de Basiskwaliteit' - in welk kader een dergelijke toetsing zou kunnen plaatsvinden - acht de raad vooralsnog geen praktisch idee. Het is echter wel een gedachte die duidelijk maakt naar welk doel (kwaliteit) wij gezamenlijk moeten streven.

tot slot

De raad heeft bij zijn 'stellingname, conclusies en aanbevelingen' een wat andere benadering gevolgd dan die uit de adviesaanvraag, zoals in de inleiding al is aangekondigd en toegelicht. De raad kan en wil ontwikkelingen in de sfeer van de collectivisering, vermarkting en profijtbeginsel voor natuur en recreatie niet als een doel op zich zien. Door de benadering die de raad kiest en de accenten die hij legt, werd niet op alle adviesvragen even uitvoerig ingegaan en is ook een wat andere indeling en volgorde gehanteerd.

bijlagen

- 1 adviesaanvraag
- 2 samenstelling voorbereidende werkgroep en deelnemers deskundigenbijeenkomst
- 3 maatschappelijke ontwikkelingen:
belangrijke trends die van betekenis zijn voor natuur en recreatie
- 4 geraadpleegde literatuur

bijlage 1

adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

bijlage 2

samenstelling voorbereidende werkgroep en deelnemers deskundigenbijeenkomst

Het advies werd voorbereid door een kleine werkgroep uit het midden van de Raad voor het Landelijk Gebied, waarna het in een tweetal achtereenvolgende raadsvergaderingen werd bediscussieerd, geamendeerd en uiteindelijk vastgesteld.

De werkgroep bestond uit:

Prof. Dr. Th.A.M. Beckers, voorzitter
Mw. Mr. F.G. van Diepen-Oost
Mw. G.W. van Montfrans-Hartman
Mr. P.C.E. van Wijmen

Ir. G. Weernekers, secretariaat
Ing. C.H.R. Wichers, secretaris werkgroep

Op 18 februari 1998 werd over het adviesonderwerp van gedachten gewisseld tussen de leden van de werkgroep en een groep van deskundigen en betrokkenen.

Naast de werkgroepleden waren bij deze bijeenkomst aanwezig:

Ir.A.W.J.Bosman, Natuurmonumenten
A.J.J.M.van Hooff, Burgers' Dierenpark
Drs.G.J.Jutten, Instituut voor Natuur- en Milieueducatie
Ing.H.Korten, Goois Natuurreservaat
T.Kramer, Zeeuwse Milieufederatie
E.Vermeer, Gemeente Heerhugowaard

bijlage 3

maatschappelijke ontwikkelingen

belangrijke trends die van betekenis zijn voor natuur en recreatie

a. de bevolking groeit en vergrijs

In 2030 zijn er tussen de 16,0 en 18,5 miljoen inwoners. De vergrijzing zet door, terwijl het aandeel jongeren stabiel blijft. Sterke bevolkingstoename vindt plaats in Flevoland, de Randstad, delen van Gelderland en Noord-Brabant. In de perifere regio's vindt geen groei plaats. De individualiseringstrend zet door: rond 2010 leeft 42% in één- of tweepersoonshuishoudens en heeft gedeeltelijk een complex en druk leefpatroon. De vraag naar nieuwe natuurgebieden met recreatiemogelijkheden (ook dichtbij huis) en openstelling van bestaande natuurgebieden stijgt, evenals de vraag naar een betere ontsluiting van het platteland.

De toenemende ruimteclaims leiden tot combinaties van functies. Dit draagt het risico in zich dat er waarden verloren gaan. Nivellering van landschap en natuur kan het gevolg zijn, evenals vermindering van biodiversiteit.

b. snelheid en mobiliteit zijn de norm, maar.....

Een van de meest wezenlijke kenmerken van de moderne samenleving is dat het sociale leven zich steeds meer in tijd en ruimte is gaan uitstrekken. Mensen nemen individueel deel aan steeds meer verschillende netwerken, mogelijk gemaakt door vervoer en communicatie. Nauw verbonden aan het proces van de uitbreiding van het sociale leven is de versnelling ervan. Snel en mobiel zijn tot norm verheven en worden gelijkgesteld met vooruitgang en groei. Grote infrastructurele projecten (HSL, Schiphol) worden als noodzakelijk ervaren, hoewel deze ten koste gaan van de kwaliteit van de openbare ruimte. Ook in het landelijk gebied buiten de directe stedelijke invloedssfeer zien we versnellende krachten, zoals toerisme (bouwactiviteiten, nieuwe infrastructuur en toeristische voorzieningen), naast vertragende krachten, zoals extensieve recreatie en natuur.

De mobiliteit neemt ongekende vormen aan en het einde van de toename is niet in zicht. De auto is nummer 1. Nederland heeft veruit het grootste aantal auto's per vierkante kilometer ter wereld. Aan de totale mobiliteit van de Nederlandse bevolking levert het vrijetijdsverkeer een aanzienlijke bijdrage. Zo'n 40% van alle in Nederland afgelegde kilometers heeft een sociaal-recreatief karakter. Wel is het zo dat bij dit autogebruik de gemiddelde bezetting per auto hoog is. Openbaar vervoer is vaak geen alternatief (geen lijnen, beperkte rijtijden). We willen en kunnen, ook in onze vrijetijd, overal snel naar toe. Naar familie, vrienden, musea, het strand, een koopweekend in Londen, een vakantie in Nepal.

Toch ontstaan er tegenbewegingen. Bij de planning van grote infrastructurele projecten weerklinkt steeds sterker de roep om een pas op de plaats, om een keuze voor duurzaamheid in plaats van snelle groei, om een keuze voor het milieu in plaats van economische vooruitgang. Het landelijk gebied moet zijn kwaliteiten van traagheid, rust en ruimte behouden. Er ontstaan grotere groepen mensen die bewust kiezen voor een levenstempo, waarin traagheid, rust, bezinning en duurzaamheid statussymbolen zijn.

Ondanks deze tegenbewegingen zal de recreatiemobiliteit hoog blijven. Vanwege milieubezwaren is het van belang dat men zoveel mogelijk de eigen auto laat staan en gebruik gaat maken van de fiets, openbaar of ander collectief vervoer. Juist in de verstedelijkte gebieden, waar potentieel een grote vraag is, zou dat moeten lukken.

c. meer welvaart

Van rijkere huishoudens (hoger opgeleiden, vaste baan, redelijk tot goed inkomen, tweeverdieners) is de koopkracht verbeterd; bij huishoudens met een bijstandsuitkering of een minimuminkomen is geen koopkrachtverbetering opgetreden. Hierdoor is het verschil tussen de beschikbare hoeveelheid geld dat in de vrijetijd kan worden besteed bij beide groepen gegroeid. Zonder een daartegen gericht inkomensbeleid zal deze trend zich naar verwachting voortzetten.

Laagopgeleiden (laagbetaalden) recreëren meer in een bekende omgeving dichtbij huis. Beter opgeleiden (beter betaalden) gaan meer op zoek naar avontuur, natuur en cultuur zowel dichtbij huis als verder weg. De waardering voor fitheid en gezondheid neemt toe, hetgeen leidt tot meer actieve recreatievormen. Door een hoger opleidingsniveau is men in het algemeen mondiger en veeleisender en is de kennis over de eigen omgeving groter.

d. naar een multiculturele samenleving

Allochtone Nederlanders nemen in aantal sterk toe. Deze groep is zeer divers van samenstelling en omvat buitenlandse werknemers en hun gezinnen, asielzoekers, genaturaliseerde buitenlanders enz. Het opleidingsniveau is eveneens zeer divers. Velen zijn in de loop der jaren dusdanig ingeburgerd, dat zij zich in hun recreatiegedrag niet meer onderscheiden van vergelijkbare groepen autochtone Nederlanders. Uit een onderzoek van de Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie blijkt, dat anderen zich (bewust) niet of minder ingeburgerd hebben en een eigen cultuurgebonden recreatiegedrag vertonen. Het onderzoek heeft zich beperkt tot Turken en Marokkanen (met hun gezinnen) die hier als gastarbeider zijn komen werken. Zij zijn vaak laagopgeleid en hebben een laag besteedbaar inkomen. Zij wonen voornamelijk in de grotere steden. Zij hebben net als laag opgeleide en minder draagkrachtige autochtonen behoefte aan mogelijkheden voor recreatie dichtbij huis, maar dan wel met mogelijkheden voor hun eigen recreatievormen en activiteiten. Een andere grote groep waarvan de leden en/of hun ouders niet in Nederland zijn geboren, de Surinamers en de Antillianen, werd niet bij dit onderzoek betrokken. Daarover is ten aanzien van hun recreatieve wensen minder bekend. In het algemeen mag worden gesteld dat het recreatiedomein een goede gelegenheid biedt de verschillende culturele bevolkingsgroepen met elkaar kennis te laten maken.

e. flexibilisering arbeid, spreiding vrijetijd

Het traditionele arbeidstijdenpatroon (maandag-vrijdag van 9-5) ondervindt in toenemende mate concurrentie van een flexibel arbeidstijdenpatroon, waarin bijvoorbeeld avondwerk en het werken op zaterdag en zondag normale verschijnselen zijn. De nieuwe Arbeidstijdenwet en Winkelsluitingswet maken dit mogelijk. Hier en daar wordt al gesproken van een 7 maal 24-uurseconomie. Het traditionele arbeidstijdenpatroon is een belangrijk coördinatiemiddel in het maatschappelijk leven. Gemeenschappelijke activiteiten, zoals sport, recreatie en uitgaan verlopen daarin soepel. Onvoorspelbare en sterk wisselende arbeidstijden bemoeilijken de afstemming van activiteiten in verschillende netwerken zoals huishoudens en verenigingsleven.

Flexibilisering van arbeidstijden leidt tot een meer in de tijd verspreid vrijetijds- en recreatiepatroon, maar ook tot een meer individuele of in ander groepsverband bestede vrijetijd. Het bezoek aan stadsparken, natuurgebieden en recreatieterreinen vindt meer verspreid plaats, waardoor het aantal piekuren vermindert. Aan de andere kant zullen op die tijdstippen dat men massaal vrij heeft (feestdagen, schoolvakanties) de pieken in duur en hoogte toenemen.

Het recreatief-toeristisch bedrijfsleven vreest verruiming van winkeltijden, omdat het bang is dat mensen liever naar koopzondagen in grote steden en in tuincentra gaan.

De Commissie Dagindeling heeft op 23 april 1998 aan minister Melkert zijn eindrapport aangeboden. De commissie doet voorstellen om werk en zorg te kunnen combineren. De commissie is voorbij gegaan aan de discussie over de 24-uurseconomie. Toch kunnen er vraagtekens worden gezet bij deze ontwikkelingen vanwege het toenemend beslag op de rustmomenten en de nadelige gevolgen hiervan voor gezinsleven, familielevens, verenigingsleven en vrienden- en kennissenkringen. Alleen al de vakantiespreiding riep en roept vele (emotionele) reacties op, omdat men niet meer zo gemakkelijk met gezin, familie of vrienden met vakantie kon.

f. vrijetijd steeds ongelijker verdeeld

Tot 1975 heeft men in Nederland in het algemeen meer vrijetijd gekregen door kortere werkweken en meer vakantiedagen. Daarna zet die groei zich niet door en is de omvang van de vrijetijd van de Nederlander vrijwel stabiel. Op dit moment is de verdeling van het aantal uren vrijetijd ongelijk verspreid over verschillende bevolkingsgroepen. Het tijdsbeslag aan arbeid, studie en huishouding bij personen tot 50 jaar en bij hoogopgeleiden is in de loop der jaren gestegen, met een

vermindering van het aantal vrije uren als gevolg. Daarentegen beschikken personen boven de 50 jaar en de groep laagopgeleiden in de jaren negentig over meer vrijetijd dan twintig jaar daarvoor. De verschillen in de omvang van de vrijetijd tussen de leeftijdscategorieën en de opleidingsniveaus zijn dus in de afgelopen jaren groter geworden.

Ten aanzien van de verdeling van de vrijetijd tekenen zich veranderingen af. Door uitbreiding van de mogelijkheden in deeltijd te gaan werken, gaan meer laagopgeleiden daar gebruik van maken om het gezinsinkomen te verhogen. De roep van werkgeverskant om oudere werknemers langer in het arbeidsproces te houden, kan tot gevolg hebben dat het aantal vrije uren voor de groep 55-65 jarigen minder wordt. Mogelijk zal de denivellering van de hoeveelheid vrijetijd, zoals die zich tot nu toe ontwikkelde, hierdoor minder doorzetten. In welke mate dat kan gebeuren, is niet te voorzien.

Ouderen en laagopgeleiden vragen om een breed scala natuur en recreatiemogelijkheden, ook in de woonomgeving, en jongeren en hoger opgeleiden zoeken afwisseling en contrast, gaan meer “zappen” en willen natuur en recreatiemogelijkheden die snel, tussen de bedrijven door, kunnen.

g. groeiend natuurbewustzijn

De besteding van vrijetijd binnenshuis neemt af (minder lezen, gelijkblijven van tijd voor audiovisuele apparatuur). Er is groei in uitgaan en sportieve recreatie. Belangstelling voor klussen aan huis en in tuin neemt toe, ook de tijdsbesteding daaraan. Voorts valt er een groeiend natuurbewustzijn en waardering voor de natuur waar te nemen, tegelijk met een groeiend aantal (actieve) leden van natuurbeschermingsorganisaties. Er vindt een toename plaats van bezoek aan natuurgebieden, evenals toename aan georganiseerde en andere ervaringsgerichte activiteiten in de natuur.

Het gaat daarbij om grote aantallen bezoekers; het aantal dagtochten in bos en natuur is voor wandelen 60 miljoen, fietsen 37 miljoen en zonnen, zwemmen, picknicken en dagkamperen 60 miljoen. Het recreatief-toeristisch bedrijfsleven speelt in op de toenemende belangstelling voor de natuur door middel van locatiekeuze, arrangementen, productaanbod en affichering. De vraag wordt daardoor nog verder aangewakkerd.

h. landelijk gebied wordt naast productieruimte ook steeds meer een gebruikruimte

De rol van de landbouw als economische motor voor het landelijk gebied neemt af en de natuur en recreatie nemen die rol voor een deel over. Het landelijk gebied wordt minder productie-omgeving en meer gebruikruimte met functies voor de stedeling. Landbouw met een verbrede doelstelling gaat in toenemende mate natuur produceren. Met de verkoop van streekgebonden of biologisch geteelde producten en het kamperen bij de boer wil men extra inkomen genereren. Met name rond de stedelijke gebieden en in de toeristische gebieden zal zich dit voordoen. De invloed van de stedeling op het landelijke gebied zal toenemen. Die invloed zal betrekking hebben op het beheer van de ruimte, de manier van vee houden (weidegang), bemesting en onkruidbestrijding. Boeren zullen deze invloed toestaan, omdat zij voor hun inkomen (voor een deel) afhankelijk worden van de bezoekende stedelingen. Een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid van het landelijk gebied zijn voorwaarden voor het vervullen van deze veranderende functie.

i. de publieke ruimte in de stad komt steeds meer onder druk te staan

De steden worden steeds compacter, zowel in de bestaande kernen door ‘inbreiden’, als in de nieuw te bouwen wijken door de hoge bebouwingsconcentraties. ‘Verstening’ en verdichting dreigen; de steden verliezen aan natuurlijkheid. Groen wordt in de planning niet of te weinig meegenomen. De publieke ruimte staat kwantitatief onder druk door onttrekking en privatisering ten behoeve van de bouw van woningen en bedrijfspanden en andere (op de korte termijn) door grondverkoop profijtelijke activiteiten. Kwalitatief staat de publieke ruimte onder druk door onzorgvuldig gebruik, het kiezen van goedkope infrastructuur- en bouwoplossingen in plaats van bijvoorbeeld ondergronds bouwen en door verwaarlozing.

De overheid begint oog te krijgen voor de waarde van de kwaliteit van de publieke ruimte. Voor de samenleving vervult deze een onmisbare rol als speel- en ontmoetingsmogelijkheid. Sommige gemeentes voeren hierop al beleid. De ministeries van VROM en LNV bepleiten inzet van groen in de steden. In de Nota Nederland 2030 van VROM blijkt dat het groen, het cultureel erfgoed en de

open ruimte in de onmiddellijke nabijheid van de steden tijdens de voorbereidende publieke discussie veel aandacht kregen. In de Recreatieschets 2020 van LNV wordt de noodzaak erkend van een recreatiebeleid dat begint bij de woning; recreatie vormt een integraal deel van het dagelijkse leven; er moet meer aandacht komen voor recreatie in het stedelijke beleid, voor recreatie dicht bij huis. Het rijk wekt met deze nota's verwachtingen, maar die worden nog niet ingelost. Overigens zijn er in reactie op de als strak ervaren normen voor bouwdichtheden van de VINEX geluiden te horen uit kringen van stedenbouwkundige en makelaars dat er in minder dichte eenheden en ruimer moet worden gebouwd vanwege de toekomstige woonbehoeftes.

j. sluipende verstedelijking

In weerwil van het nationale ruimtelijke beleid dreigen de groene ruimten tussen verstedelijkte gebieden dicht te slibben door bouwactiviteiten ten behoeve van woningbouw en bedrijfsvestiging. Daarnaast vindt versnippering van het landelijk gebied plaats door toename van mobiliteit en infrastructuur. Beide bewegingen leiden tot opsouperen van de groene ruimte met daarin natuur en recreatie, terwijl de vraag naar natuurgerichte recreatie toeneemt.

Deze beide ontwikkelingen staan haaks op de toenemende vraag naar recreatiemogelijkheden dicht bij huis. Vooral kinderen, minder mobiele groepen en mensen met weinig vrijetijd zijn hierop aangewezen. Daarnaast kan de recreatiemobiliteit worden beperkt door voldoende goede recreatiemogelijkheden binnen en in de directe omgeving van woonkernen te bieden.

Natuur en recreatie zijn belangrijke factoren in het woon- en vestigingsklimaat. In het verstedelijkte gebied zal de economische invloed van natuur en recreatie daardoor sterk stijgen. Waar die elementen aanwezig zijn, zal de prijs van woningen en bedrijfsgebouwen stijgen; waar die elementen ontbreken, zal er vraag zijn ze te realiseren.

k. terugtrekkende overheid en nieuwe verantwoordelijkheden voor andere partijen

Sinds het begin van de jaren negentig is er het streven naar een kleinere en slagvaardiger (rijks)overheid. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verplaatst naar provincies en gemeenten. Waar mogelijk is de zorg voor aanleg en beheer van voorzieningen en gebieden overgelaten aan de markt. Deze beleidswijzigingen gelden zowel voor de natuur als voor de openluchtrecreatie, maar voor dit laatste beleidsveld wel in heel sterke mate. Overigens is een vergelijking van de financiële overheidsinspanning tussen oude en nieuwe situatie een probleem, omdat de cijfers niet betrouwbaar zijn vanwege de integratie van oude subsidieregelingen in een nieuw integraal subsidiekader.

De decentralisatie van het recreatiebeleid naar provincies en gemeenten is vrijwel zonder geld gegaan. Vóór de decentralisatie werd het beleid, van voorbereiding tot en met de uitvoering, vrijwel geheel gedictieerd door het rijk. Provincies en gemeenten waren sterk volgend en ontwikkelden nauwelijks eigen beleid. Van een vloeiende overgang van planvorming en uitvoering is dan ook weinig sprake.

Decentralisatie van het natuurbeleid heeft voornamelijk plaats gevonden door verschuiving van aanwijzingsbevoegdheden naar de provincies. Het totale budget is niet wezenlijk verminderd. Een punt van zorg is wel, dat het overeengekomen beheer door boeren en landgoedeigenaren van natuurgebieden en natuurwaarden voor wat betreft de continuïteit nog onvoldoende gewaarborgd is. Dit kan bij stopzetten van het (gesubsidieerde) beheer leiden tot vernietiging van gemeenschapskapitaal.

Het rijk heeft de provincies en gemeenten gevraagd het profijtbeginsel nader uit te werken, teneinde de inkomsten uit bos en natuurterreinen te verhogen. Het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek heeft naar de mogelijkheden studie verricht. Voor collectieve goederen blijkt vermarkting echter moeilijk tot onmogelijk. Kansrijk zijn die diensten en voorzieningen die extra zijn, zoals een natuurgastenkaart gekoppeld aan recreatieve overnachtingen, een natuurjaarkaart met extra diensten, recreatieve arrangementen. In het onderzoek is geen kosten-baten-analyse van onderdelen en van het totaal berekend.

Sinds het structuurschema Groene Ruimte en de nota Dynamiek en Vernieuwing vindt er binnen projecten meer integrale planvorming en uitvoering plaats. Voor een samenhangende benadering van natuur en recreatie is dat een pluspunt. Voorwaarde voor succes is wel, dat de maatschappelijke, immateriële waarden en belangen daarbij scherp op het netvlies staan, dan wel tussen de oren zitten van beleidsmakers. Beide nota's zijn echter projectgericht. Een totaalvisie op de gewenste recreatie-ontwikkeling wordt weliswaar gegeven in de nota Kiezen voor Recreatie, maar de totstandkoming van voorzieningen is afhankelijk geworden van lokale initiatieven, die via project- en aanjaagsubsidies mogelijk worden gemaakt. Door deze aanpak is het maatschappelijk draagvlak van de betreffende projecten versterkt, maar door deze opzet, waarin de centrale regie ontbreekt, blijven er ook noodzakelijke projecten liggen.

Decentralisatie en privatisering zijn al weer onderwerp van publieke discussie, omdat de beoogde voordelen niet of slechts zeer ten dele zijn opgetreden, dan wel omdat ze contraproductief zijn voor het beleid.

bijlage 4

geraadpleegde literatuur

Commissie Dagindeling (1998)

Tijd voor arbeid en zorg, Den Haag.

Gemeente Amsterdam (1998)

Nota Groen in Amsterdam, Amsterdam.

LEI-DLO (1997)

De meerwaarde van groen voor wonen. Mededeling 576, Den Haag.

LEI-DLO (1997)

Investeren in een optimaal groenbeleid. Mededeling 577, Den Haag.

IBN-DLO (1997)

Toepassing van het profijtbeginsel voor de financiering van bos- en natuurbeheer. IBN-rapport 254, Wageningen.

IKC Natuurbeheer, IBN-DLO, SC-DLO en RIVM (1997)

Natuurverkenning 97, Wageningen.

Interprovinciaal Overleg (1998)

Groen op de kaart, Utrecht.

Katholieke Universiteit Brabant. Vakgroep Vrijtijdwetenschappen/IVA (1997)

Recreatie 2020, Tilburg.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989)

Natuurbeleidsplan, regeringsbeslissing, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989)

Beleidsverkenning landelijk gebied 21^e eeuw, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993)

Structuurschema Groene Ruimte, regeringsbeslissing, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993)

Kiezen voor Recreatie, regeringsbeslissing, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995)

Dynamiek en vernieuwing, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1998)

Herijking landinrichting, tweede fase, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer(1997)

Nederland 2030-Discussienota, Den Haag.

Raad voor het Landelijk Gebied (1997)

Tien voor de toekomst, Amersfoort.

Raad voor het Landelijk Gebied (1998)

Van waarden, opportunisme en vergetelheid, Amersfoort.

Raad voor het Natuurbeheer (1996)
Natuur naderbij, Utrecht.

Raad voor de Openluchtrecreatie (1996)
Recreatie: de moeite waard, Amersfoort.

Rijksplanologische Dienst (1997)
Ruimtelijke Verkenningen, Den Haag.

SC-DLO (1997)
Woongenot heeft een prijs. Rapport 562, Wageningen.

Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum (1997)
Recreatie dichtbij huis. Bundel van samenvattingen, Den Haag.

Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie (1993)
Op weg naar kleurrijke recreatie, Amersfoort.