

Recreatieondernemers in de knel

Knelpunten in wet- en regelgeving en mogelijke oplossingen

colofon

© Stichting Recreatie, oktober 2008

Auteurs: ir. Martine van Loon en ir. Rob Berkers en

Begeleiding: Dr. Hans Hillebrand (InnovatieNetwerk), drs. Nol van der Velden
(Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)

In opdracht van: InnovatieTafel Recreatie

Gesubsidieerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit

Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum

Raamweg 19

2596 HL Den Haag

telefoon 070 – 312 49 70

fax 070 – 312 49 99

e-mail secretariaat@kicrecreatie.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Doel	5
1.3	Aanpak	5
1.4	Opbouw rapport	6
2	Knelpunten en oplossingen in kort bestek	7
2.1	Knelpunten	7
2.2	Lopende trajecten	7
2.3	Aanvullende oplossingen	8
3	Knelpunten en oplossingen toegelicht	11
3.1	Wetten en regels	11
3.1.1	Natuurbeschermingswetgeving	11
3.2	Uitvoering van wet- en regelgeving	14
3.2.1	Verkokering en kennisniveau	14
3.2.2	Interpretatie	15
3.2.3	Overdaad	16
3.2.4	Complexiteit	20
3.2.5	Doorlooptijd	21
3.2.6	Willekeur	21
3.2.7	Tegenstrijdigheid	22
4	Lopende trajecten toegelicht	25
Literatuur	29	
Bijlage 1	Wetten en regels	33
Bijlage 2	Inspecties	37

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Vernieuwing in de recreatiesector is nodig om de recreant te blijven boeien. Dit geldt de laatste jaren meer dan ooit nu de recreant constant op zoek is naar bijzondere belevingen om de schaarse vrije tijd zo optimaal mogelijk te benutten. Het VROM-Raad advies 'Groeten uit Holland' en het Manifest van Hattem wijzen op de urgentie voor vernieuwing in de recreatiesector.

Door recreatieondernemers is in het verleden meermaals opgemerkt dat wet- en regelgeving de vernieuwing vaak in de weg staat. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft aangegeven graag een bijdrage te leveren aan het verminderen van knelpunten. Maar daarvoor is het nodig om deze knelpunten eerst nauwkeurig te identificeren.

Het ministerie van LNV heeft de ondernemers die deelnemen aan de InnovatieTafel Recreatie gevraagd om de knelpunten in wet- en regelgeving in beeld te brengen en om daarbij mogelijke oplossingen aan te dragen. De Stichting Recreatie heeft het overzicht van knelpunten en mogelijke oplossingen samengesteld. De recreatieondernemers die verenigd zijn in de Ondernemersgroep en RECRON hebben het grootste deel van de informatie aangeleverd. Het InnovatieNetwerk en het ministerie van LNV zorgde voor de begeleiding van dit onderzoek.

1.2 Doel

Deze studie is een quick scan. In dit rapport beogen we dan ook niet om alle knelpunten die er spelen rond wet- en regelgeving in beeld te brengen. Ook hebben we niet de intentie om per knelpunt op basis van een uitgebreide analyse de beste oplossing te benoemen. Het gaat er om om via een 'snelle slag' een basis te bieden voor discussie tussen de recreatieondernemers en RECRON aan de ene kant en het ministerie van LNV en andere ministeries (VROM, EZ) aan de andere kant, over knelpunten in wet- en regelgeving. En deze discussie moet vervolgens kunnen leiden tot een aantal concrete besluiten over de aanpak van knelpunten.

1.3 Aanpak

De ondernemers die betrokken zijn bij de InnovatieTafel Recreatie zijn gevraagd om vanuit hun praktijkervaring aan te geven welke knelpunten zij ondervinden en welke oplossingen zij zien. Ook de de RECRON als belangenorganisatie van recreatieondernemers heeft veel nuttige informatie aangeleverd. Zowel over knelpunten, over mogelijke oplossingen als over trajecten die momenteel al lopen. Over dit laatste, lopende trajecten, is ook door het Ministerie van LNV informatie aangeleverd. De Stichting Recreatie heeft deze informatie verwerkt in dit rapport.

Behalve dat informatie is verzameld bij de genoemde instanties, hebben we ook literatuur bestudeerd. Dit is namelijk niet het eerste onderzoek dat plaatsvindt naar

wet- en regelgeving waar (recreatie-) ondernemers mee te maken hebben. De afgelopen jaren zijn er al diverse rapporten verschenen met wetenswaardigheden. Conclusies en aanbevelingen uit deze rapporten zijn meegenomen.

1.4 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 vormt de kern van dit rapport. In dat hoofdstuk geven we een bondig overzicht van de knelpunten in wet- en regelgeving zoals deze door ondernemers worden genoemd en van lopende trajecten om tot oplossingen te komen. Ook geven we een aantal aanbevelingen voor aanvullende oplossingen.

In hoofdstuk 3 worden de knelpunten meer gedetailleerd besproken. Daarnaast zijn er ter illustratie concrete voorbeelden opgenomen. Ook worden mogelijke oplossingen genoemd, oplossingen die geopperd zijn door recreatieondernemers en in eerdere publicaties.

In hoofdstuk 4 gaan we meer in detail in op de diverse trajecten die momenteel al lopen om de knelpunten in wet- en regelgeving te verminderen.

2 KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN IN KORT BESTEK

In dit hoofdstuk wordt de problematiek rondom knelpunten in wet- en regelgeving voor de recreatiesector beknopt geschetst. Dit wordt gevolgd door een overzicht van trajecten die al lopen om problemen op te lossen. Tot slot geven we aanbevelingen voor aanvullende oplossingen.

2.1 Knelpunten

Het doel van dit rapport is om zo concreet mogelijk aan te geven welke wetten en regels tot problemen leiden en welke oplossingen mogelijk zijn. Uit de informatie die door de ondernemers door RECRON is aangeleverd, blijkt echter dat het probleem niet zozeer ligt bij enkele specifieke vormen van wet- en regelgeving, maar veeleer bij het gehele proces er rondom heen. Het gaat bijvoorbeeld om de overdaad aan regels, de complexiteit en de verschillende manieren waarop overheden regels interpreteren. In dit rapport besteden we aandacht aan beide; zowel aan de problematiek rond de specifieke wetten en regels als aan de problematiek rond de uitvoeringspraktijk. In totaal zijn negen knelpunten geïdentificeerd.

Wetten en regels:

1. Natuurwetgeving

De uitvoeringspraktijk:

2. Verkokering en kennisniveau
3. Interpretatie
4. Overdaad
5. Complexiteit
6. Doorlooptijd
7. Willekeur
8. Tegenstrijdigheid

Uit deze studie blijkt dat veel problemen ondervonden worden op het lokale niveau. Op zichzelf niet verbazingwekkend, immers recreatieondernemers hebben vooral met de lokale overheid te maken. Dit betekent dat oplossingen voor een belangrijk deel op het lokale niveau gevonden moeten worden. In de discussie tussen recreatieondernemers en het Rijk moet het daarom niet alleen gaan over mogelijke wijzigingen van wetgeving, maar ook op de rol die ministeries kunnen spelen in het verbeteren van de situatie op lokaal niveau.

Meer details over de knelpunten zijn te vinden in hoofdstuk 3.

2.2 Lopende trajecten en bestaande producten

Door overheden en andere organisaties worden al verschillende knelpunten in wet- en regelgeving aangepakt. Belangrijke lopende initiatieven zijn:

- Quick scan Natura 2000
- Kennisoverdracht Natura 2000 naar recreatiesector
- Spelregels in de EHS

- Gedragscode recreatie Flora- en faunawet
- Herijking en integratie van de drie natuurwetten
- Werken aan winst
- Recreatiekompas aanpak strijdige regels
- Branchewijzer recreatie en toerisme
- Inspecties VWA recreatie
- Trajecten RECRON:
 - Aanpassing artikel 40 in de Woningwet,
 - aanpassing van de begrippen in het Objectenhandboek
 - aanpassing 'Werken aan Winst'
 - omgaan met het energielabel in de recreatiesector.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op elk van de maatregelen.

2.3 Aanvullende oplossingen

Naast de lopende trajecten, zoals besproken in de vorige paragraaf, zijn er nog andere oplossingen mogelijk. We komen tot een drietal aanbevelingen:

1. Verbeteren van de communicatie over reeds getroffen maatregelen
2. Casusadoptie
3. Nadere analyse van knelpunten en mogelijke oplossingen

Communicatie

De communicatie van oplossingsmaatregelen kan beter. De meeste van de trajecten en producten die in de vorige paragraaf zijn genoemd zijn bij veel ondernemers niet bekend. Deels kan dit voortkomen uit het feit dat de communicatie onvoldoende is toegespitst op de doelgroep. Want er is weliswaar veel informatie beschikbaar, maar er is weinig samenhang in de presentatie ervan naar ondernemers. Informatie dient te worden samengevoegd, specifiek te worden geschreven voor ondernemers en onder hen te worden verspreid. Overigens vraagt niet alleen de communicatie naar ondernemers aandacht, ook een goede communicatie vanuit het Rijk naar lagere overheden is van belang.

Casusadoptie

Om concrete knelpunten op te lossen, en deze oplossingen te communiceren, kan de methode van 'casusadoptie' worden ingezet.

Bij casusadoptie 'adopter' bestuurders en/ of ambtenaren concrete problemen van burgers of ondernemers. Elke casusadoptie heeft een aantal vaste kenmerken. Het perspectief van een burger of ondernemer (of van een kleine groep eindgebruikers) vormt altijd het startpunt. Het gaat om eindgebruikers die kampen met concrete praktijkproblemen. Deze problemen worden veroorzaakt door het functioneren van de overheid. Vanuit de overheid gaan een sponsor en partner in crime (beleidsambtenaar of projectleider) aan de slag met de geselecteerde casus. De partner in crime definieert samen met de burger of ondernemer het probleem, gaat in gesprek met betrokken organisaties, brengt partijen bij elkaar, verkent oplossingen, stuurt op resultaten en benoemt de 'hobbels' in cultuur en werkwijze die een oplossing in de weg staan. Hij of zij heeft een directe lijn naar de sponsor. De sponsor komt uit de top van de organisatie (bestuurder, SG, DG), moet het probleem

belangrijk vinden en dient energie te hebben om er wat aan te doen. Hij of zij committeert zich aan het opruimen van de barrières waar de partner in crime tegenaan loopt, schept ruimte voor oplossingen en verdedigt deze oplossingen op alle relevante niveaus. Binnen een korte termijn van circa zes tot twaalf maanden boeken sponsor en partner in crime resultaten voor de betrokkene(n) in kwestie (www.casusadoptie.nl en van Dijk en van Niel, 2007).

Vertegenwoordigers van het Rijk (LNV, EZ en VROM) zouden jaarlijks samen met de InnovatieFaciliteit Recreatie & Ruimte enkele praktijksituaties kunnen selecteren die voor casusadoptie in aanmerking komen. Via de de InnovatieFaciliteit kunnen de resultaten vervolgens gecommuniceerd worden.

Nadere analyse

In hoofdstuk 3 komen de knelpunten uitgebreider aan bod en wordt er ingegaan op mogelijke oplossingen. Hiervoor is informatie aangeleverd door recreatieondernemers en er zijn enkele studies bestudeerd. Deze opsomming van knelpunten en oplossingen is in het kader van deze studie nog niet nader door de Stichting Recreatie getoetst. Zo'n toets is wel wenselijk. Het is van belang dat de lijst met knelpunten en oplossingen wordt geanalyseerd aan de hand lopende oplossingsmaatregelen. Werken de reeds in gang gezette oplossingsmaatregelen voor de recreatieondernemer? Voor welke knelpunten zijn er nog geen lopende initiatieven? Hoe kunnen die overgebleven knelpunten het beste worden opgelost, dus welke maatregelen zijn er nog gewenst naast het verbeteren van de communicatie en het inzetten van het middel van casusadoptie?

3 KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN TOEGELICHT

De knelpunten in wet- en regelgeving die in hoofdstuk 2 zijn genoemd komen in dit hoofdstuk uitgebreider aan bod. Ook wordt ingegaan op mogelijke oplossingen en wordt ter illustratie een aantal praktijkvoorbeelden geschetst. De informatie van recreatieondernemers is de belangrijkste bron geweest bij het schrijven van dit hoofdstuk. De wijze waarop zij problemen ervaren en oplossingsmogelijkheden die zij zien zijn geschetst. Aanvullend is informatie toegevoegd uit eerdere studies naar knelpunten. Hiervoor zijn zowel studies gebruikt die zijn opgestart vanuit de ondernemershoek als vanuit de overheid. Met nadruk wordt gesteld dat de genoemde knelpunten en oplossingen een opsomming zijn, gebaseerd op de geraadpleegde bronnen en dat ze door de Stichting Recreatie niet nader zijn getoetst.

3.1 Wetten en regels

3.1.1 Natuurbeschermingswetgeving

In Nederland zijn allerlei natuurwaarden beschermd, zowel soorten (flora en fauna) als gebieden. De natuurbescherming is met twee wetten geregeld (ministerie van LNV, 2007):

- Flora- en faunawet: deze wet regelt hoe in heel Nederland moet worden omgegaan met beschermde soorten.
- Natuurbeschermingswet 1998: deze wet regelt wat is toegestaan in en rondom specifieke natuurgebieden, zoals de Natura 2000 gebieden (de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen door de Europese richtlijnen) en beschermde natuurmonumenten.

Daarnaast wordt de natuur in de EHS beschermd via het Structuurschema Groene Ruimte. In 1995 heeft het Rijk hierin in grote lijnen de grenzen van de EHS vastgesteld (website ministerie van LNV).

Vogel en habitatrichtlijn is een Europese richtlijn waarmee inheemse dieren en plantsoorten beschermd worden in de daarvoor aangewezen gebieden. Iedere lidstaat heeft speciale beschermingsgebieden aangewezen. Dit netwerk van natuurgebieden wordt Natura 2000 genoemd. De verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn in Nederlandse wetgeving opgenomen in de Flora- en faunawet (soorten) en in de Natuurbeschermingswet (gebieden) (website ministerie van LNV).

Binnen de natuurbeschermingswetgeving wordt uitgegaan van het ‘nee, tenzij’ beginsel. Dit betekent dat alle activiteiten die schadelijk zijn voor beschermde natuurwaarden niet zijn toegestaan, tenzij er bepaalde belangen mee gediend zijn waarvoor geen alternatieven bestaan en/of in compensatie is voorzien (ministerie van LNV, 2007). Recreatieplannen die van negatieve invloed kunnen zijn op de natuur moeten vooraf worden getoetst.

Knelpunten

De Natuurbeschermingswetgeving (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Vogel en Habitatrichtlijn, Natura 2000 en EHS regime) legt een zware druk op de recreatieondernemer:

- De vele vergunningen, procedures en onderzoeken zorgen voor hoge onderzoekskosten, lange doorlooptijden en de onzekerheid over het verkrijgen van de vergunning (PTR, 2006; PVV, 2006; Kuysters e.a, 2004; Waterrecreatie Advies, 2003 en 2006; enquête recreatieondernemers).
- Projecten worden op zeer gedetailleerde wijze beoordeeld. Elk effect wordt gezien als een significant effect. Dat leidt tot onwerkbaar situaties bij kleine ingrepen (enquête recreatieondernemers¹).
- Angst bij vergunningverleners voor rechtszaken leidt tot extra (over-) zorgvuldigheid en dus de eis tot meer onderzoek en vervolgens nog langere doorlooptijden.
- Significante effecten op de natuur zijn niet wetenschappelijk aan te tonen (enquête recreatieondernemers). Er is te weinig kennis om met de verplichtingen uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn om te gaan (Waterrecreatie Advies, 2003). Het is niet mogelijk om goed onderbouwde uitspraken over de effecten van recreatieactiviteiten te doen. Er zijn ook nog vele andere factoren mogelijk van invloed op de natuur (Waterrecreatie Advies, 2003 en 2006; PVV, 2006).
- Een (inter)nationaal erkend of wettelijk vastgelegd beoordelingskader ontbreekt. Hierdoor leidt de huidige beoordelingsmethodiek tot maatschappelijke onverantwoordelijke besluitvorming (Waterrecreatie Advies, 2003 en 2006; PVV, 2006).
- Er ontbreken gegevens over beschermde planten- en diersoorten bij het natuurloket opgezet door het ministerie van LNV. Daardoor moet de ondernemer hier eerst zelf langdurig onderzoek naar doen, waardoor projecten vertraging oplopen of niet door kunnen gaan (Waterrecreatie Advies, 2003).
- Ondernemers moeten in het buitengebied rekening houden met een groot aantal beschermde soorten (ca.450) en de aanwezigheid ervan vaststellen. Dat is een erg lastige opgave, zeker als er soorten bij zijn die maar een beperkte periode aanwezig zijn (PVV, 2006).
- De Flora- en faunawet maakt het voor recreatieondernemers niet mogelijk om op te treden tegen overlast en schade van dieren, zoals wilde ganzen en zwijnen (enquête recreatieondernemers).
- Toetsing van bestaand gebruik werd in eerste instantie niet nodig geacht. Daar komt het ministerie van LNV op terug. Activiteiten die al jarenlang plaatsvinden moeten nu beoordeeld worden op hun effecten. Dit leidt bij provincies tot nieuwe vergunningaanvragen en oplopende maatschappelijke kosten, maar ook grote onzekerheid (Waterrecreatie Advies, 2006).

Ondernemers accepteren het publieke belang van deze regelgeving, maar raken gefrustreerd door de vele procedures. Deze knelpunten in de

¹ Met enquête recreatieondernemers wordt de enquête bedoeld die in het kader van deze studie plaatsvond en waaraan recreatieondernemers en –organisaties een bijdrage leverden.

natuurbeschermingswetgeving staat uitbreiding, ontwikkeling en innovatie van recreatiebedrijven in de weg. De kleinere projecten die kenmerkend zijn voor de recreatiesector hebben hier de grootste problemen mee (PTR, 2006; PVV, 2006; Kuysters e.a, 2004; Waterrecreatie Advies, 2003 en 2006; enquête recreatieondernemers).

Onderzoek, na onderzoek... ..

Strand Nulde ligt aan de rand van Natura 2000 gebied Randmeren. Er zijn bouwvergunningen voor de nieuwbouw van twee kiosken en sloopvergunningen voor drie verouderde kiosken. De twee nieuwe kiosken komen iets dichterbij het water te staan vanwege de strandbeleving. Er komt een horeca-functie met binnenruimte, waardoor jaarrond-exploitatie mogelijk is om de recreatieve functie te versterken.

De veranderingen in vergelijking met het bestaande gebruik zijn gering. De provincie Gelderland is hier niet van overtuigd en verzoekt opnieuw aan te geven welke activiteiten hier ontplooid worden en wat de effecten hiervan zijn op de instandhoudingsdoelstellingen. De veranderingen zijn echter zo gering dat onderzoek weinig toevoegt (enquête recreatieondernemers).

Oplossing

Voor de verschillende uiteenlopende knelpunten van de natuurbeschermingswetgeving worden door de ondernemers en in studies diverse oplossingen genoemd:

- Er moet gestreefd worden naar verlichting van vergunnings-, procedure- en onderzoekslasten voor recreatieondernemers.
- Onderzoek doen naar hoe andere Europese lidstaten met de Vogel- en Habitatrichtlijnen omgaan (Waterrecreatie Advies, 2006).
- In Europa moet worden ingebracht dat voor extreem dichtbevolkte gebieden als Nederland een versoepeld regiem moet gelden (PTR, 2006).
- De overheid moet onderzoek doen naar beschermde soorten, zodat het Natuurloket over voldoende gegevens kan beschikken (Waterrecreatie Advies, 2003).
- De habitattoets moet een uitvoerbare en zinvolle beoordeling worden. Het begrip 'zekerheid' moet genuanceerd worden, omdat door onvoldoende wetenschappelijke kennis geen zekerheid te verkrijgen is (Waterrecreatie Advies, 2006).
- De provincie als vergunningverlener moet niet uit angst blijven vragen om nieuwe onderzoeken, maar adequater en zelfverzekerder optreden (enquête recreatieondernemers).
- De reikwijdte van de Flora- en faunawet beperken, zodat camping- en recreatierterreinen die geen natuurterrein zijn niet vallen onder de beperkingen van de wet (enquête recreatieondernemers).
- Binnen de Flora- en faunawet moet de mogelijkheid geschapen worden om ontheffingen of vergunningen te krijgen voor het tegengaan van overlast en schade door dieren (enquête recreatieondernemers).
- Het ministerie van LNV is als wetgever verantwoordelijk voor de natuurbeschermingswetgeving en de uitvoering ervan. Het ministerie moet ook toezien op voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Die zijn niet altijd strijdig met natuurwaarden (enquête recreatieondernemers).

Recreatiegebieden en natuur

Recreatiegebieden zijn jaren geleden aangelegd om onder meer de druk op natuurgebieden te verlichten. Nu zijn deze gebieden van het RGV onderdeel geworden van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en zijn niet de recreatiemogelijkheden en vrijetijdsontwikkeling richtinggevend meer, maar de natuur. Hierdoor zijn er een paar jaar al geen noodzakelijke vernieuwingen meer mogelijk en worden innovaties in vrijetijdsbeleving en ruimtelijke kwaliteit tegen gegaan.

Daarom moet het EHS-regime van alle recreatiegebieden afgehaald worden. Recreatie en natuur samen bieden juist mogelijkheden, zoals ook in het rapport van de VROM-raad "Groeten uit Holland" voor gepleit wordt (enquête recreatieondernemers).

3.2 Uitvoering van wet- en regelgeving

3.2.1 Verkokering en kennisniveau

Om een vergunning aan te vragen voor een recreatieplan moet een ondernemer langs verschillende loketten. Recreatie staat niet op zichzelf maar is van invloed op verschillende aspecten van de ruimtelijke ordening zoals, mobiliteit, milieu, geluid, natuur en water. Dit betekent dat een ondernemer voor elk aspect naar een ander loket met een andere ambtenaar en andere wethouder (enquête recreatieondernemers).

Deze verkokering binnen gemeenten zorgt ervoor dat er geen integrale afweging van belangen bij beoordeling van vergunningaanvragen plaatsvindt (PVV, 2006). Voor ondernemers betekent verkokering vooral dat het onoverzichtelijk is bij wie zij terecht kunnen met hun vragen. Op dit moment zijn er te veel loketten en ontbreekt er één duidelijk aanspreekpunt (Kuysters e.a., 2004).

Door deze verkokering is ook de kennis en capaciteit binnen gemeenten over recreatie versnipperd over verschillende afdelingen, zoals Economische Zaken en Ruimtelijke Ordening (Kuysters e.a., 2004). Dit zorgt ervoor dat ondernemers niet goed, niet tijdig of niet volledig geïnformeerd over regels die voor hen van toepassing zijn. Ondernemers hebben vaak geen toegang tot informatie over regels. Daarnaast is het doel van de regels vaak onduidelijk voor de ondernemer en soms ook voor de ambtenaar (ministerie van EZ, 2004 en 2006). Bij gemeenten (vooral de kleinere) is er een gebrek aan dienstverlening, professionaliteit, kennis en deskundigheid. De kwaliteit van besluitvorming bij gemeenten laat dan ook te wensen over (PVV, 2006).

Door dit gebrek aan informatie en kennis bij gemeenten hebben ondernemers geen zicht op de afweging die gemaakt is tussen het belang van de individuele ondernemer en het algemeen belang. Dit leidt tot irritatie en verkeerde (investerings)beslissingen. Hierdoor neemt het draagvlak bij ondernemers voor wettelijke verplichtingen en

regels af. Dit heeft op zijn beurt weer negatieve gevolgen voor handhaving (ministerie van EZ, 2004 en 2006).

Oplossing

Om verkokering en kennisversnippering tegen te gaan is het van belang één loket op te zetten waar de kennis en deskundigheid van de gemeente over toerisme en recreatie samenkomt. Bij de ondernemers is er behoefte aan één loket, waar men terecht kan met vragen en problemen. Hiermee wordt de dienstverlening en de professionaliteit van gemeenten verbeterd. Als aanvulling hierop is het aan te bevelen dat iedere gemeente dit loket bij dezelfde afdeling onderbrengt, bijvoorbeeld bij Economische Zaken.

- Dit maakt overleg tussen gemeenten onderling maar ook tussen gemeenten en provincie gemakkelijker, omdat de focus hetzelfde is.
- Hiermee kan een grotere bewustwording ontstaan van de economische belangen die aan de recreatiesector zijn verbonden (Kuysters e.a., 2004).

Eén loketmodel in de gemeente de Ronde Venen

De gemeente de Ronde Venen wil dienstverlenend zijn en vanuit kansen denken en heeft daarom gekozen voor een één loket model.

De startende recreatieondernemers die bij de gemeente aankloppen worden met de beleidsmedewerker recreatie en toerisme doorverbonden. Hij maakt vervolgens een eerste intake afspraak, waarbij ook nog twee andere ambtenaren vanuit verschillende afdelingen en disciplines aanwezig zijn. Dit zijn de beleidsmedewerker economische zaken en de beleidsmedewerker ruimtelijke ordening. Tijdens dat intakegesprek vertellen zij iets over de visie en de plannen voor het gebied, terwijl de initiatiefnemer zijn ideeën en plannen toelicht. Uiteindelijk komt de helft van de ondernemers die aan het loket zijn geweest, met een verder uitgewerkt plan terug (Stichting Recreatie, 2006).

Ook de gemeente Nunspeet is als onderdeel van een pilot gestart met een soortgelijk één loketmodel. Daarbij wil de gemeente zich op het volgende richten:

- Serviceteam/werkgroep formeren die bestaat uit verschillende afdelingen waarmee de ondernemer te maken krijgt.
- Informeren van de ondernemer over (gewijzigde) wet- en regelgeving via recreatieportal op de website van de gemeente en via een kwartaalnieuwsbrief.
- Opzetten van Contacten Registratie Management (CRM) kennisbank waarbij per ondernemer een digitaal dossier aangelegd wordt.
- Regionale afstemming van gemeentelijk beleid.
- Accountmanager aanwijzen die coördinerend is voor de uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van recreatie. De accountmanager is het aanspreekpunt voor recreatieondernemers en wijst een (startende) ondernemer bij een intakegesprek op alle relevante wet- en regelgeving en welke instanties daar verantwoordelijk voor zijn (ministerie van EZ, 2006).

3.2.2 Interpretatie

Er is interpretatieruimte in landelijke wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving is vaak op meerdere manieren uit te leggen. Dit biedt lagere overheden, instanties en

inspectiediensten de mogelijkheid eigen beslissingen te nemen die vervolgens ook nog eens verschillend kunnen zijn. Zo interpreteren lagere overheden wet- en regelgeving vaak strikter dan het Rijk bedoelt en kunnen verschillende inspecties en toezichthouders tegenstrijdige signalen afgeven (ministerie van EZ, 2004; Engbersen e.a., 2005; van der Waal e.a., 2006; PVV, 2006; enquête recreatieondernemer).

Oplossing

De communicatie van Rijksoverheid naar provincies en gemeenten moet beter. Zodat er niet onnodig strikt om wordt gegaan met de regels. Lagere overheden kunnen ook meer durf tonen en deze ruimte in de wet- en regelgeving te benutten voor nieuwe mogelijkheden. Een positieve houding en open visie van “ja, mits” in plaats van “nee, tenzij” kan kansen opleveren voor gemeenten en ondernemers op het gebied van recreatie en toerisme (van der Waal e.a., 2006).

Integratie en samenwerking tussen toezichthouders is van belang, zodat ondernemers niet met tegenstrijdigheden te maken krijgen. In het bestaande rijksproject Eenduidig Toezicht kan de toeristisch-recreatieve sector ook worden meegenomen (PTR, 2006).

Om tegenstrijdigheid in de interpretatie tegen te gaan kunnen de overheden doelvoorschriften opstellen in plaats van middelvoorschriften. Hierbij heeft de ondernemer meer vrijheid in het bepalen hoe het doel bereikt wordt. Hiervoor is wel andere handhaving nodig, omdat het voor handhavers moeilijker wordt een overtreding te constateren (Ministerie van EZ, 2004).

3.2.3 Overdaad

Er is sprake van overregulering. De regeldruk en de daarbij horende administratieve lasten is hoog in Nederland. Zo is de administratieve lastendruk voor een horecaondernemer bijna 4 keer zo hoog als van een gemiddeld ander bedrijf. Voor de horeca gelden 140 wetten en de regelgeving is afkomstig van maar liefst negen ministeries (Anoniem, 2003). Daarnaast worden uitzonderingen en nuanceringen van het beleid ook in wetten en regels vastgelegd. Ondernemers hebben daardoor weinig ruimte hun eigen weg te kiezen (Wolters en Schuite, 2002).

Een recreatiebedrijf wijkt af van een gemiddeld midden- en kleinbedrijf, doordat er tal van diensten en producten worden aangeboden. Al deze diensten en producten hebben met een relevant wettelijk regiem van regels en voorschriften te maken. In bijlage 1 is een overzicht van de wetten en regels opgenomen die van toepassing zijn op een recreatiebedrijf (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

De wetten en regels voor recreatieondernemers neemt de laatste jaren fors toe op verschillende terreinen waarmee een ondernemer te maken heeft, zoals exploitatie, horeca, speeltoestellen, brandveiligheid, detailhandel, milieu, ruimtelijke ordening etc. Dit werkt belemmeren voor de bedrijfsvoering en het brengt steeds hogere kosten met zich mee. Daarnaast vormen de steeds verder stijgende gemeentelijke en regionale heffingen, zoals toeristenbelasting, woonforensenbelasting, vermakelijkhedenretributie, onroerende zaakbelasting, rioolheffingen, reinigingsheffingen, zuiveringslasten en waterschapsomslagen eveneens een steeds grotere ergernis (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

Dutch Water Dreams

De oprichting van de wildwaterbaan Dutch Water Dreams is met maar liefst 27 vergunningen en 131 ontheffingen, rapporten en onderzoeken gepaard gegaan. In totaal bedroegen de kosten hiervan 2 miljoen euro. Het had goedkoper gekund, maar dan hadden de procedures 5 jaar geduurd in plaats van 3 jaar. Normaal gesproken volgt de ene vergunning op de andere, maar deze ondernemer is alle processen tegelijkertijd gestart om zo snel mogelijk alles rond te hebben (Steenhuis en van Dijk, 2008).

De vele regels en procedures, ontnemen ondernemers de mogelijkheid om zelf initiatieven te nemen en manieren te vinden om efficiënter of vernieuwend te ondernemen. Het staat de flexibiliteit in de weg die juist voor ondernemers zo belangrijk is (PVV, 2006; Waterrecreatie Advies, 2003).

Nachtregister

Een voorbeeld van een inefficiënte regeling is het nachtregister. Recreatiebedrijven zijn wettelijk verplicht handmatig een nachtregister bij te houden. Gasten worden op basis van reisdocument of identiteitsbewijs geregistreerd. Dit register dient op aanvraag te worden getoond aan de burgemeester of bevoegd ambtenaar. Het oorspronkelijke doel was om landloperij tegen te gaan, maar tegenwoordig dient het als gegevensbron bij calamiteiten. Deze vorm van registratie is inmiddels achterhaald. Met moderne computersystemen kan er een beter nachtregister worden gerealiseerd. Daarnaast is registratie van persoonlijke gegevens tegenstrijdig met privacybescherming (enquête recreatieondernemers).

De regeldruk wordt in stand gehouden en verder vergroot door alle nieuwe regels en wetgeving die er jaarlijks bijkomen. Om de paar jaar wordt het beleid veranderd en bijna elke maand verschijnt er weer een nieuwe nota. Deze stortvloed is voor ondernemers niet bij te houden en kan grote effecten hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden (enquête recreatieondernemers). Tegenwoordig worden er ook steeds vaker regels ingesteld na een incident. Ondernemers hebben last van deze ad hoc en strengere eisen (Waterrecreatie Advies, 2003).

Wet Hygiëne en Veiligheid van Bad- en Zweminrichtingen en Waterleidingwet

Elk jaar komen er nieuwe en strengere regels bij. De overheid dekt hiermee de eigen verantwoordelijkheid extreem af. De implementatie van nieuwe technologieën in aangepaste regelgeving zorgt voor extra kosten voor de ondernemer. De exploitatie van een zwembad is bijna onbegonnen werk en vereist grote deskundigheid (enquête recreatieondernemers).

Complexe projecten die een lange voorbereidingstijd vergen worden extra vertraagd door nieuwe regels en beleid dat tussentijds van toepassing wordt (Waterrecreatie Advies, 2003). Andersom worden vooruitstrevende ondernemers die geanticipeerd hebben op toekomstige strengere wetten en regels gestraft als de overheid deze wetten en regels toch afzwakt. Om innovatie te bevorderen moet beleid een grote mate van voorspelbaarheid hebben (Wolters en Schuite, 2002).

Aansprakelijkheid

Veel plichten en verantwoordelijkheden komen bij de ondernemers terecht. Het is voor de overheid makkelijker om dit bij een ondernemer neer te leggen dan bij de inwoners van Nederland. Bijvoorbeeld wanneer kleine kinderen zich verwonden aan speeltoestellen of verdrinken in het zwembad, dan wordt de eigenaar van de speeltoestellen of het zwembad aansprakelijk gehouden en niet de ouders die onvoldoende toezicht hielden. Het is voorhandhavende instanties makkelijker om een bedrijf aan te spreken dan een individu (enquête recreatieondernemers).

Ondernemer aansprakelijk

Een jaar geleden verdrong een kind van 4 jaar in een zwembad. Het kind was ontsnapt aan de toezicht van de ouders. Er is onderzocht in hoeverre het toezicht bij het zwembad in orde was en het zwembad werd veroordeeld. Echter de rol en het toezicht van de ouders is helemaal niet onderzocht (enquête recreatieondernemers).

Inspecties

Samenhangend met de overdaad aan wet- en regelgeving is er ook een overdaad aan inspecties en inspectiediensten binnen de recreatiesector. Recreatieondernemers hebben te maken met 21 verschillende inspectiediensten. Deze inspectiediensten voeren in totaal 55 verschillende soorten inspecties uit (zie bijlage 2 voor een overzicht van de belangrijkste inspecties en inspectiediensten). Deze inspecties zorgen voor veel administratieve lasten. De totale administratieve lasten voor de recreatiesector is geraamd op €5.196.400 per jaar. Hiervan wordt ruim 70% (€ 3.710.100) veroorzaakt door lokale inspecties, zoals door de gemeenten, provincies en brandweer. Bij gemeentelijke inspecties gaat het vooral om de naleving van de milieu- en bouwvergunning (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

Tabel 3.1 Inspecties en administratieve lasten voor recreatieondernemers

	Aantal inspectiediensten	Aantal inspecties	Gemiddeld aantal inspecties per bedrijf per jaar	Administratieve lasten per jaar (€)	% van de administratieve lasten
Dagrecreatie	21	51	13	1.391.600	27%
Groepsaccommodaties	19	43	2,9	231.800	4%
Kampeesterreinen/bungalowparken	19	44	8,5	2.827.050	54%
Zwembaden, sauna's en thermen	18	38	3,7	314.800	6%
Evenementen	19	42	56,5	431.200	8%
Totaal				5.196.450	100%

Bron: Voedsel en Waren Autoriteit, 2007

Bedrijven in de dagrecreatiesector hebben te maken met de hoogste administratieve lasten. De kosten voor deze ondernemingen lopen gemiddeld per inspectie uiteen van € 8 naar € 7.500. De inspectie correcte afdracht belastingen en premies en de inspectie (brand)veiligheid gebouwen veroorzaken de hoogste administratieve lasten. De lasten zijn zo hoog doordat het de ondernemer veel tijd kost om de inspecties te begeleiden, documenten klaar te maken of externe accountants in te huren. Een groot attractiepark is met gemiddeld € 7.600 aan administratieve lasten veel meer kwijt dan een klein buitensportbedrijf met € 500 per jaar (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

Wet op de naburige rechten/Auteurs wet

Er zijn te veel organisaties die deze rechten innen. Het lijkt alsof er steeds meer van deze bureau's bijkomen. Daarnaast zijn het abstracte kosten. Ondernemers weten niet waarvoor ze betalen, omdat ze niet iets concreet terug krijgen. Een mogelijke oplossing is één wet met één organisatie die verantwoordelijk is voor het innen van het geld (enquête recreatieondernemers).

Recreatieondernemers ervaren de inspecties over het algemeen voldoende tot goed en geven gemiddeld een rapportcijfer van een 7,5. Toch zijn er ook een aantal knelpunten:

- Het grote aantal verschillende inspecties
- De verschillen tussen de lokale toezichthouders
- Overlap tussen de verschillende inspecties. Bijvoorbeeld de brandveiligheid wordt zowel tijdens inspecties van de brandweer als de gemeente bekeken (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

Oplossing

Door de kabinetten-Balkenende is de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het terugdringen van het aantal regels en lasten. Er wordt fors geschrapt in het aantal vergunningstelsels. Echter ondernemers merken nog onvoldoende resultaat van deze inspanningen. Het kabinet moet doorpakken en lasten, regels en vergunningen tot een minimum beperken (PTR, 2006). Er is hier ook een rol weggelegd voor gemeenten en toezichthoudende diensten. Daarnaast moet er ook meer uitgegaan worden van de intentie van beleid en minder in detail worden getreden in wetten en regels (Wolters en Schuite, 2002).

Specifiek moeten de volgende maatregelen genomen worden:

- Leges voor vergunningen afschaffen. De kosten moeten uit de algemene middelen worden opgebracht, omdat het doel de bescherming van het publieke belang is (PTR, 2006).
- Afschaffen van de toeristenbelasting vanwege de hoge administratieve en bestuurlijke lasten die daarbij horen. Dit draagt bij aan gelijkheid onder ondernemers (PTR, 2006).
- Het aantal vergunningstelsels moet verder worden teruggebracht, vooral op gemeentelijk niveau. Daarbij valt te denken aan de terras-, exploitatie-, object-, gebruiksvergunning en de vergunning voor kleine evenementen (PTR, 2006).
- Het nachregister moet afgeschaft of gemoderniseerd worden. Het ministerie van LNV, RECRON en VNG kunnen bekijken op welke efficiënte manier er invulling kan worden gegeven aan het nachregister (enquête recreatieondernemers).
- Eén wet op de naburige rechten/auteursrecht met één aangesloten organisatie die verantwoordelijk is voor het innen van het geld (enquête recreatieondernemers).

Aansprakelijkheid:

Burgers moeten aangesproken worden op de eigen verantwoordelijkheid. De overheid moet niet alleen alles met regels voor recreatieondernemers willen ondervangen (enquête recreatieondernemers). Incidentenregelgeving moet zoveel mogelijk worden tegen gegaan. Het nut ervan is niet duidelijk (Ministerie van EZ, 2004).

Inspecties:

- Het grote aantal toezichthouders en inspectiediensten die bij ondernemers op bezoek komt terugbrengen (PTR, 2006).
- Mogelijkheden voor integrale inspecties (waarbij per inspectie zoveel mogelijk thema's worden meegenomen als milieu, inrichtingen, horeca en merchandise) moeten bekeken worden (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).
- Inspecties moeten landelijk vergelijkbaar worden uitgevoerd (dezelfde frequentie van inspecties, vergelijkbaar niveau van deskundigheid van inspecteurs, gelijke beoordeling van de overtreding, gelijke voorschriften in de vergunning (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).
- Gezamenlijk toezichtarrangement ontwikkelen en communiceer de tot stand koming van inspectieplannen aan ondernemers. Recreatiebedrijven hebben een relatief laag risico op incidenten, maar krijgen te maken met veel inspecties. Wellicht bestaat de mogelijkheid om in plaats van de vele reguliere inspecties te werken met incidentele inspecties. Bedrijven die het goed doen kunnen dan minder vaak of minder uitgebreid worden geïnspecteerd en bedrijven die het slechter doen kunnen juist vaker of diepgaander worden geïnspecteerd (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).
- Één aanspreekpunt instellen voor inspecties en toezicht. Een ondernemer wordt door veel inspecteurs bezocht die elke keer rond moeten worden geleid en dezelfde toelichting krijgen. Dit kan efficiënter door één persoon aan te wijzen die de schakel is tussen het bedrijf en de overheid. De relatief grote bedrijven hebben al ervaring met een vaste contactpersoon bij zowel rijkstoezichthouders als lokale toezichthouders. Het bedrijf houdt de contactpersoon op de hoogte van alle wijzigingen binnen het bedrijf en de contactpersoon houdt het bedrijf op de hoogte van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).
- Duidelijke terugkoppeling van de inspectieresultaten, zodat de verbeterpunten voor iedereen duidelijk zijn. Nu volgt na alle inspecties nog niet een schriftelijke terugkoppeling naar het recreatiebedrijf. Een schriftelijke terugkoppeling kan daarnaast dienen als uitgangspunt voor een volgende inspectie (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

Toeristenbelasting

De toeristenbelasting brengt veel extra lasten met zich mee voor een recreatieondernemer. Tevens wordt de belasting niet voor 100% aan de toeristische infrastructuur besteed. In Nederland is extra investering hierin nodig. Als er toeristenbelasting geheven wordt, is het goed om dat aan de infrastructuur te besteden (enquête recreatieondernemers).

3.2.4 Complexiteit

Ondernemers hebben naast de hoeveelheid aan regels voornamelijk klachten over de complexiteit ervan in juridische zin. Het doorgronden van wet- en regelgeving kost de ondernemer tijd en geld, als bijvoorbeeld expertise wordt ingehuurd. In 2004 gaf het ministerie van Economische Zaken aan dat ondermeer de volgende wetgeving doorgeschoten is:

- Delen van de Drank en Horecawet (VWS)

- Wet op de Kansspelen (Justitie)
- Wet op de Ruimtelijke Ordening (VROM)
- De Boswet en de Wet Milieubeheer en de daarop gebaseerde AmvB's (LNV)
- Daarnaast zorgt ook de regelgeving rondom legionella, speeltoestellen en stankcirkels tot ergernis.

Oplossing

Wet- en regelgeving verminderen of ten minste vereenvoudigen (Ministerie van EZ, 2004).

3.2.5 Doorlooptijd

Vergunningsaanvragen kennen een trage en dure procesgang (PVV, 2006; enquête recreatieondernemers). Momenteel kost het een recreatieondernemer gemiddeld 7 jaar om een vergunning te bemachtigen voor het starten of uitbreiden van zijn bedrijf. Dit komt doordat het recreatiebedrijf een complex beoordelingsobject is voor (lokale) overheden. Gemeenten hebben moeite om alle aspecten waar recreatie van invloed op is in de beoordeling mee te nemen, zoals mobiliteit, milieu, geluid, natuur en water. Samenhangende belangenafweging komt daardoor ook in het gedrang (PTR, 2006).

Doordat de formele besluitvorming te lang duurt, komt de slagvaardigheid, de voortgang van de projecten en de financiering onder druk te staan. Bij grotere plannen waar meerdere partijen bij betrokken zijn wil daardoor vaak niemand de uitvoerende rol op zich wil nemen (Waterrecreatie Advies, 2003). Ook in de sector plattelandstoerisme heeft de ondernemer te maken met lang wachten op verlening, uitvoering en handhaving van de vergunning voor de verbrede activiteit. Door personele wisselingen van ambtenaren en wethouders bij gemeente duurt dit proces vaak nog langer (van der Waal e.a., 2006; enquête recreatieondernemers).

Oplossing

De doorlooptijd van een vergunningaanvraag moet worden beperkt (PTR, 2006). Procedures moeten versneld worden. Daarnaast kan het zoveel mogelijk parallel aan elkaar laten lopen van procedures (in plaats van volgend op elkaar) veel tijd schelen voor ondernemer.

Eén gemeente loket draagt bij aan het versnellen van de procedures. Doordat deskundigheid over recreatie en de verschillende ruimtelijke ordeningsaspecten waar het van invloed op is, bij elkaar is gebracht (van der Waal e.a., 2006). Daarnaast kan het opbouwen van persoonlijk dossier voor recreatieondernemers binnen dit loket voor continuïteit zorgen bij het wegvallen van ambtelijk personeel.

3.2.6 Willekeur

Bij het indienen van een project en het aanvragen van vergunningen krijgt en ondernemer te maken met verschillende gemeentelijke afdelingen en ambtenaren. Iedere ambtenaar heeft een eigen mening. De kans is groot dat één van deze ambtenaars of bestuurders het plan niet ziet zitten en afwijst. De reden om een plan af te wijzen is vaak niet altijd gefundeerd. Ondanks dat verschillende partijen het

plan ondersteunen en de benodigde onderzoeken zijn uitgevoerd, kan het alsnog worden afgewezen. De willekeur bij lokale ambtenaren is vaak een oorzaak van het mislukken van initiatieven en plannen (enquête recreatieondernemers).

Daarnaast komt het vaak voor dat vernieuwende plannen niet binnen bestaande kaders passen. Of het plan dan toch doorgang vindt, hangt af van de bereidheid van de lokale overheid om de kaders aan te passen. Als ambtenaren en wethouders een plan doorgang willen geven bestaat die mogelijkheid er, maar de wil is er niet altijd (enquête recreatieondernemers).

Kaders aanpassen om innovatief om te gaan met ruimte

De Efteling werkt momenteel aan de realisatie van een recreatief natuurgebied: Het Loonsche Land. Naast de 65 hectare van het attractiepark heeft het bedrijf door de tijd heen zes keer zoveel grond bijgekocht. Nu wil de Efteling op een gedeelte van deze oppervlakte de natuur herstellen, zoals die in de loop der eeuwen aanwezig is geweest. Momenteel bestaat dit terrein uit verommelde en verwaarloosde natuur, maar er zijn allerlei sporen te vinden van vroegere bergoeding en bebouwing zoals houtwallen en holle wegen. De Efteling wil de sfeer uit het boerenleven uit de tijd van Van Gogh terugbrengen. Het plan kan alleen nog geen doorgang vinden omdat het niet past in de bestaande wet- en regelgeving. Het is niet mogelijk om bestaande natuur te verwijderen om er nieuwe natuur aan te leggen. Alle partijen van natuurorganisaties, gemeente, provincie en rijk zijn enthousiast, maar het past niet in het bestaande plaatje waardoor vertraging optreedt (Steenhuis en van Dijk, 2008).

Oplossing

Ondernemers kunnen zelf veel blijven communiceren met de gemeente om zo draagvlak te creëren en te behouden bij de betrokken ambtenaren en bestuurders bij het plan.

Het ministerie van LNV kan een processmanager aanstellen die de nu lopende pilotprojecten in het kader van IPR&R en de IFR&R begeleid. Deze manager kan vanuit kennis van processen een masserende rol spelen (enquête recreatieondernemers).

3.2.7 Tegenstrijdigheid

Er is sprake van tegenstrijdig beleid. Verschillende overheden stemmen hun sectoraal ingestoken beleidsplannen onvoldoende op elkaar af. Op bedrijfsniveau blijken deze plannen dan soms tegenstrijdig (van der Waal e.a., 2006). Tussen de verschillende overheidsafdelingen is geen consistentie over recreatie. Waar het recreatiebeleid probeert recreatie en toerisme te stimuleren wordt dit door natuur of ruimtelijk beleid verhinderd. Dit gebeurt op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau (enquête recreatieondernemers).

Zeilschool en conferentiecentrum de Kikkert in Friesland heeft een nieuw afwateringssysteem aangelegd met septic tanks en opvangbakken voor het riool van het huis. Dat was een grote investering, gedaan in overleg met het waterschap. Twee jaar later komt de overheid met de medeling dat het systeem helemaal anders moet. Naast het al geïnvesteerde bedrag van 180.000 gulden kwam daar nog eens 75.000 gulden bij aan nieuwe maatregelen (Steenhuis en van Dijk, 2008).

Sportvissers mogen niet wild kamperen, behalve als ze geen grondzeil gebruiken. Voor een campingeigenaar kan dit betekenen dat er naast zijn camping veel sportvissers met de tent staan die daar wel overnachten. Het is niet te controleren of er wel of niet een grondzeil wordt gebruikt (enquête recreatieondernemers).

Oplossing

Overheden moeten meer integraal beleid ontwikkelen. Daarbij moet recreatie niet als bedreiger van de ruimtelijke kwaliteit gezien worden, maar als drager ervan. Nieuw beleid uit andere beleidsvelden mag geen negatieve effecten hebben op recreatie (enquête recreatieondernemers).

Het ministerie van LNV moet het compensatiebeginsel voor recreatie opnemen in het rijksbeleid. Daar waar recreatieve mogelijkheden beperkt worden door nieuw beleid moet elders ruimte geboden worden (enquête recreatieondernemers).

4 LOPENDE TRAJECTEN TOEGELICHT

Quick scan Natura 2000

ARCADIS heeft op verzoek van het Steunpunt Natura 2000 per sector een quick scan uitgevoerd en een notitie opgesteld waarin bestaande gebruiksvormen worden beoordeeld. De quick scan verschaft meer inzicht in de mogelijke gevolgen van Natura 2000 voor bestaand gebruik, vooruit lopend op de gedetailleerde toetsing van bestaand gebruik in het beheerplanproces per gebied. De quick scan is een hulpmiddel en op hoofdlijnen (niet gebiedsspecifiek) uitgevoerd zonder wetenschappelijke toetsing. Dit moet nog wel gebeuren in de beheersplannen (Steunpunt Natura 2000 en ARCADIS, 2008).

Uit de quick scan blijkt dat vrijwel alle bestaande recreatieactiviteiten en – voorzieningen doorgang kunnen vinden in of om de Natura 2000 gebieden. In een beperkt aantal gevallen zijn aanvullende maatregelen nodig. Er is dan ook geen reden voor grote ongerustheid bij de toeristisch-recreatieve sector. Het uitgangspunt van de overheid is om zoveel mogelijk ruimte te bieden voor continuering van bestaand gebruik, door in beheersplannen de gebruiksvormen te reguleren. Voor sommige (bestaande) gebruiksvormen zal dan ook in de toekomst een traject van vergunningverlening aan de orde blijven. Dit betreft activiteiten waarvoor niet uit te sluiten is dat er significante effecten optreden (Steunpunt Natura 2000 en ARCADIS, 2008).

Kennisoverdracht Natura 2000 naar recreatiesector

Steunpunt Natura 2000, Stichting Recreatie en de Regiegroep Recreatie en Toerisme (onder leiding van RECRON en HISWA) gaan samenwerken aan het overbrengen van kennis naar recreatieondernemers. Deze kennis moet ondernemers helpen bij hun inbreng in de 162 beheersplannen van Natura 2000.

Spelregels in de EHS

Het Rijk en de provincies hebben samen met gemeenten en maatschappelijke organisatie 'spelregels EHS' afgesproken over wat wel en niet kan in EHS-gebieden (website ministerie van LNV).

Met de spelregels EHS:

- moet de EHS als netwerk van natuurgebieden goed beschermd blijven
 - wordt duidelijkheid geschapen over de ruimte die er is voor ontwikkelingen in de EHS
 - worden handvatten geboden voor een goede uitvoering
- (website ministerie van LNV)

De Spelregels EHS zullen meer bekendheid worden gegeven door het te verspreiden onder doelgroepen die er veel mee te maken zullen krijgen, zoals medewerkers van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, projectontwikkelaars, ondernemers en organisaties op het terrein van recreatie, natuur, milieu en landbouw (Ministerie LNV, VROM en provincies, 2007).

Gedragcode recreatie Flora- en faunawet

RECRON en HISWA hebben een gedragcode Flora- en Faunawet Recreatie laten opstellen, om zo het voor recreatieondernemers bestaande activiteiten uit te voeren met minder risico's op conflicten met de Flora- en faunawet en op een administratief efficiënte wijze. Op 29 maart 2007 is deze gedragcode goedgekeurd door het ministerie van LNV. Er hoeft bijvoorbeeld minder vaak ontheffing te worden aangevraagd. De gedragcode is van toepassing op alle terreinen die in eigendom of beheer zijn van recreatiebedrijven, zoals picknickplaatsen, zwembaden en evenemententerreinen (Bijl en Reurich, 2007; RECRON en HISWA, 2005).

Herijking en integratie van de drie natuurwetten

Afgelopen decennia is er gewerkt aan een samenhangend stelsel van natuurwetgeving. Drie wetten zijn hierbij van belang, namelijk de Boswet, Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. Dit jaar is er een evaluatie uitgevoerd van de natuurwetgeving door het ministerie van LNV en de provincies. Deze rapportage genaamd 'Over wetten van de natuur' is begin juli 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het doel van de evaluatie is verbeteringen aangeven waarmee de transparantie van de wetgeving wordt vergroot, zodat de wetgeving eenvoudiger hanteerbaar voor burgers wordt (ministerie van LNV, 2008). RECRON is bij de evaluatie geconsulteerd.

Uit de evaluatie komt dat de natuurwetten transparanter, consistent en eenvoudiger kunnen. Dit geldt vooral voor de Flora- en faunawet, die als erg ingewikkeld wordt ervaren. Het kabinet stelt voor om de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet te integreren in één wet. Hierdoor kan er meer eenheid worden gebracht in toezicht en de sancties en wettelijke instrumenten kunnen beter op elkaar worden afgestemd. De administratieve lasten zullen afnemen (website ministerie van LNV; ministerie van LNV, 2008). RECRON zal ook betrokken worden bij het wetgevingstraject.

Het ontwikkelen van één wet speelt vooral op de lange termijn. Op de korte termijn is verbetering van de uitvoering en handhaving aan de orde. Een aantal verbeterpunten waar op ingezet gaat worden (ministerie van LNV, 2008):

- Eén loket voor de vergunningverlening voor locatiegebonden activiteiten.
- Goede voorlichting aan burgers, bedrijven en andere overheden (handreikingen, gedragcodes begrippen uit de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet verduidelijken)
- Aanstelling van de Gegevensautoriteit Natuur. Bruikbare en actuele natuurgegevens moeten eenvoudiger beschikbaar komen voor bedrijven en overheden.

Werken aan winst

Het doel van de belastingmaatregelen 'Werken aan Winst' is het verbeteren van het fiscale klimaat voor ondernemers. Door RECRON is aan de staatsecretaris van Economische Zaken gemeld dat de recreatieondernemers hier echter niet bij gebaat zijn. Afschrijving op gebouwen wordt beperkt tot 50% van de WOZ-waarde of tot de WOZ-waarde. Hiermee worden de reserveringsmogelijkheden voor innovatie via de afschrijving van vastgoed aanzienlijk verminderd. Afschrijvingen vormen een belangrijk onderdeel van de investeringscyclus van een recreatiebedrijf. Een

recreatieondernemer is voortdurend bezig met het vernieuwen van het product om in te spelen op veranderende wensen van de recreant.

De staatsecretaris van Economische Zaken heeft op 10 september jl. toegezegd dat EZ de jaarrekeningen van een aantal recreatiebedrijven op de effecten zal doorrekenen.

Recreatiekompas aanpak strijdige regels

Het ministerie van Economische Zaken heeft in 2007 een Recreatiekompas samengesteld met oplossingen voor een aantal knelpunten dat speelt rondom wet- en regelgeving in de recreatiesector. Het gaat hier vooral om hele concrete onduidelijkheden zoals het aantal BHV-ers per organisatie, wel of geen brandblusmiddelen in de keuken, afvalcontainer binnen of buiten etc. In het kompas wordt ook gepleit voor een duidelijk aanspreekpunt bij een gemeente, waar recreatieondernemers terecht kunnen voor vragen over regels en vergunningen (Ministerie van Economische Zaken, 2007).

Branchewijzer recreatie en toerisme

Op de website www.antwoordvoorbedrijven.nl zijn alle wetten en regels te vinden voor verschillende branches. Zo ook voor de recreatiebranche. Branchewijzers zijn het best bezochte onderdeel van het Bedrijvenloket. In enkele stappen wordt inzicht gegeven in de vergunningen en wettelijke voorschriften die relevant zijn voor ondernemers. Er zijn momenteel vier branchewijzers: horeca, kinderopvang, verblijfsrecreatie en detailhandel (bron: nieuwsbrief bedrijvenloket).

Inspecties VWA recreatie

De Voedsel en Waren Autoriteit heeft in 2007 een onderzoek uitgevoerd naar de toezichtlasten in de recreatiesector. Daaruit blijkt dat het aantal inspecties en de daarmee samenhangende lasten hoog zijn. Daarnaast leveren de verschillen tussen de lokale toezichthouders en de overlap tussen de verschillende inspecties ergernissen op bij ondernemers (Voedsel en Waren Autoriteit, 2007).

De Voedsel en Waren Autoriteit gaat met deze resultaten aan de slag en bekijkt de verschillende oplossingsrichtingen voor een verminderde toezichtlast vanuit de rijksinspecties. De Voedsel en Waren Autoriteit wil dit jaar het volgende bereiken:

- Meer afstemming tussen de rijksinspecties
- Vermindering van overlap tussen inspecties
- Ondernemers beter op de hoogte stellen van de achtergronden en het doel van de verschillende inspecties
- De inspecties vanuit het rijk efficiënter uitvoeren met minder inzet
- Maximaal 2 rijksinspecties per jaar uitvoeren. Hieronder vallen niet herinspecties of inspecties naar aanleiding van klachten, incidenten, calamiteiten en bepaalde zeer specifieke controles.
- In kaart brengen van samenwerkingsvormen tussen rijk, gemeenten en provincies. Inzicht geven in de mogelijkheden en condities waaronder rijk, gemeenten en provincies hun toezichtactiviteiten beter kunnen afstemmen.

(Voedsel en Waren Autoriteit, 2008)

Trajecten RECRON

RECRON heeft in het kader van deze studie een aantal knelpunten in wet- en regelgeving genoemd waar ze zelf al actief mee bezig is om de knelpunten te verminderen:

- Door de afschaffing van Wet op de Openluchtrecreatie (WOR), is vrijstelling van de bouwvergunning voor stacaravans niet langer bij wet geregeld. Er is inmiddels een procedure gestart om artikel 40 in de Woningwet aan te passen, zodat stacaravans vergunning vrij geplaatst kunnen worden.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de Basis Gebouwen Registratie. Om gemeenten daarbij te helpen heeft het ministerie van VROM een Objectenhandboek samengesteld. De begrippen '(toer)caravan', 'stacaravan', 'chalet' en 'recreatiewoning' zijn in 2007 in het handboek opgenomen. Deze aanpassingen en de onduidelijkheden in het gebruik van het roepen vragen op bij de recreatiesector. De RECRON zal samen met VNG voorstellen voor aanpassing van de begrippen in het Objectenhandboek doen.
- Door het eerder genoemde programma 'Werken aan Winst' worden de afschrijvingen in de recreatiesector op vastgoed verminderd. De ministeries van Financiën en Economische Zaken, de Belastingdienst en de RECRON gaan gezamenlijk op zoek naar oplossingen.
- Huizen moeten bij verkoop of verhuur voorzien zijn van een energielabel door huiseigenaren. Voortvloeiend uit deze wet zullen ook recreatiebungalows waarschijnlijk in de toekomst over een energielabel moeten beschikken. De RECRON gaat samen met andere organisaties zoeken naar een efficiënte manier om invulling te geven aan deze doelstellingen van het energielabel in de recreatiesector.

(Informatie RECRON)

LITERATUUR

Anoniem (2003). Horecaondernemer verzuipt in papierwinkel in: *Recreatie* Vol. 33 Nr. 4 (apr.) p. 35.

Bedrijvenloket. Koninklijk Horeca Nederland over branchewijzer horeca. *Nieuwsbrief Bedrijvenloket*

Bijl, K. en J. Reurich (2007). Flora- en Faunawet voor ondernemers; Recreatie en natuurbescherming in *Recreatie & toerisme*. December 2007, p. 26-27.

Dijk, van R. en J. van Niel (2007). *Werken met casusadoptie*. In opdracht van het ministerie van OCW, Ministerie van VROM en de Algemene Bestuursdienst. Ando bv Den Haag.

Engbersen, R., M. van den Hauten, A. van der Kooij, A. Sprinkhuizen en P. Wilms (2005). *Verrassende ruimte; Een sociale en economische agenda voor het landelijk gebied*. NIZW/APE, Utrecht/Den Haag.

Koninklijke Vereniging voor Luchtvaart (KNVvL) (2008). *Quick Scan Natura 2000 en bestaand gebruik recreatie, toerisme en sport*. Conceptnotitie 21/03/2008.

Kuysters, J., M. Vink, A. van der Werf en H. Minjon (2004). *Groeistruipen, De sector toerisme, recreatie, horeca in kaart gebracht*. Kamer van Koophandel voor Flevoland, Lelystad.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Werkgroep Strijdige Regels; Verblijfsrecreatie Horst aan de Maas, Wetten en regels in de verblijfsrecreatie*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2006). *Werkgroep Strijdige Regels; Accountmanager Verblijfsrecreatie Nunspeet*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken (2007). *Recreatiekompas, Aanpak Strijdige Regels*. Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007). *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving*. Ministerie van LNV, Den Haag.

Ministerie van LNV, Ministerie van VROM en provincies (2007). *Spelregels EHS; beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*. Gezamenlijke uitwerking van rijk en provincies.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2008). *Kamerbrief Evaluatie natuurwetgeving*. 11 juli 2008.

Platform Toerisme en Recreatie (PTR) (2006). *Welkom in Nederland!; visie voor 2007-2010 van ondernemers in toerisme en recreatie*. PTR, Den Haag.

Projectdirectie Vereenvoudiging Vergunningen (PVV) (2006) *Sectorrapport: bedrijf in landelijk gebied: "Wat ruist daar in het struikgewas.....?"*. Ministerie van Economische zaken, Den Haag.

RECRON en HISWA (2005). *Gedragscode recreatie; Flora- en faunawet*. Geschreven door ARCADIS, 's- Hertogenbosch.

Steenhuis, P.H. en M. van Dijk (2008). *Ondernemen met ruimte; Recreatie als motor voor een duurzame samenleving*. Innovatienetwerk, VROM-Raad, Utrecht/Den Haag.

Stichting Recreatie (2002). *Plattelandstoerisme en wet- en regelgeving*. Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum, Den Haag.

Stichting recreatie (2006). *Een tien voor plattelandstoerisme; Gemeenten nemen het initiatief*. Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum, Den Haag.

Steunpunt Natura 2000 en ARCADIS (2008). *Quick scan bestaand gebruik & Natura 2000; Sectornotities*. Steunpunt Natura 2000.

Voedsel en Waren Autoriteit (2007). *Meting toezichtlasten in het domein Recreatie; Onderzoek naar de administratieve lasten en ervaren lasten van toezicht binnen het domein recreatie*. Door SIRA Consulting in opdracht van de Voedsel en Waren Autoriteit, Nieuwegein.

Voedsel en Waren Autoriteit (2008). *Plan van Aanpak Vernieuwing Toezicht Domein Recreatie*. Voedsel en Waren Autoriteit, Den Haag.

Waal, B. van der, J. Oppedijk van Veen, G. Migchels en M. Mul (2006). *Ruimte in regels; 10 succesvolle voorbeelden op wet en regelgeving, binnen ruimtelijke ordening, voor multifunctionele landbouw, voor en door gemeenten*. Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, Lelystad.

Waterrecreatie Advies (2003). *Recreatieontwikkeling in Flevoland op slot?; Een inventariserend onderzoek naar concrete belemmeringen bij de uitbreiding en vestiging van toeristisch-recreatieve bedrijven en de hotelsector in de provincie Flevoland*. Waterrecreatie Advies in opdracht van de Provincie Flevoland, Lelystad.

Waterrecreatie Advies (2006). *Zwartboek (on)bedoelde gevolgen Natura 2000*. Waterrecreatie Advies in opdracht van HISWA Vereniging, RECRON, Watersportverbond, BBZ en Sportvisserij Nederland, Lelystad.

Wolters, A. en H. Schuite (2002). *Innoveren onder voorwaarden; Hoe wetten en regels de innovatiemogelijkheden van de agrarische ondernemer beïnvloeden*. LEI, Den Haag.

Websites

- Ministerie van VROM over Objectenhandboek en BAG: <http://www.vrom.nl>
- Ministerie van LNV: <http://www.lnv.nl>
- ARCADIS: <http://www.arcadis.nl>
- Ministerie van Economische Zaken: <http://www.ez.nl>

- www.casusadoptie.nl

BIJLAGE 1 WETTEN EN REGELS

Wetten en regels voor de recreatieondernemer (opgesteld door de recreatiebranche in 2007 in opdracht van Voedsel en Waren Autoriteit):

Ten aanzien van de exploitatie van het bedrijf:

- Regelgeving m.b.t. Vogel- en Habitatrichtlijn
- Flora- en Faunawetgeving
- Gebruikersvergunning, exploitatievergunning
- Besluit hygiëne, gezondheid en veiligheid kampeerterreinen
- regels omtrent de indeling van het bedrijf en het gebruik van de grond
- regels omtrent het aantal kampeerplaatsen c.q. staanplaatsen
- regels omtrent veiligheid op het bedrijf
- Woningwet, Bouwbesluit, Wet Ruimtelijke Ordening
- Handelsnaamwet en Handelsregisterwet/besluit
- Merkenrecht
- Mededingingswet
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wet Waardering Onroerende Zaken (in het bijzonder de problematiek en lastendruk t.a.v. stacaravans), Wet OZB
- Wet op de reisovereenkomst (BW)
- Regelgeving m.b.t. reproperechten, auteursrechten c.a.

Ten aanzien van de horeca:

- Warenwet
- Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen
- regels omtrent de voedselveiligheid (HACCP)
- bijhouden HACCP-checklisten voor controle op voedselveiligheid
- regels omtrent de verkoop van alcoholhoudende middelen
- regels omtrent de verkoop van tabakswaren
- regels omtrent de exploitatie van ‘gokkasten’
- Auteurswet en Wet naburige rechten (BUMA en SENA)
- Wetgeving verhuur bedrijfsruimte (BW)

Ten aanzien van speeltoestellen en attractietoestellen:

- Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen (v.w.b. watertoestellen)
- bijhouden van checklisten en onderhoudschema's van die toestellen

Ten aanzien van zwembaden respectievelijk zwemwater:

- Regels omtrent waterkwaliteit
- Regels omtrent legionellabestrijding
- Bijhouden van checklisten ten aanzien van waterkwaliteit en legionellabestrijding
- Regels omtrent toezicht in zwembaden
- Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen (v.w.b. watertoestellen)
- Wet en Besluit Hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Ten aanzien van waterwinning, waterdistributie c.a.:

- Waterleidingwet en waterleidingbesluit
- Bijhouden meetprogramma's Waterleidingbesluit
- Regeling Legionellapreventie in leidingwater
- Grondwaterwetgeving

Ten aanzien van detailhandel:

- regels omtrent voedselveiligheid
- bijhouden van checklisten ten aanzien van voedselveiligheid
- Wetgeving detailhandel

Ten aanzien van personeel:

- Arbo-wet, Arbobesluit, en Arboregeling
- bedrijfshulpverlening
- Bijhouden checklisten vanuit Arbo-wetgeving (RI&E)
- Arbeidswetgeving (BW en BBA)
- Flexwet
- Arbeidstijdenwet en Deeltijdwet
- CAO, pensioen en VUT
- Kinderopvang
- Wetgeving inzet jongeren en allochtonen
- WIA

Ten aanzien van milieu c.a.:

- Wet Milieubeheer
- Besluit Horeca- en sport- en recreatieinrichtingen milieubeheer
- Wet bodembescherming en Lozingenbesluit bodembescherming
- Wet verontreiniging oppervlaktewater en Lozingenbesluit WVO
- Verplichtingen uit Natuurschoonwet, Natuurbeschermingswet en Boswet
- Wetgeving rond Stankcircels rond veehouderijen
- Regelgeving m.b.t. reinigingsheffingen, rioolheffingen, zuiveringslasten
- Regels omtrent bestrijdingsmiddelen
- Schoonmaakmiddelen

Ten aanzien van ruimtelijke ordening:

- Wet Ruimtelijke Ordening
- Bestemmingsplannen
- Streekplannen
- Reconstructiegebieden
- Natura 2000
- Nota Ruimte

Ten aanzien van brandveiligheid:

- regelgeving m.b.t. brandveiligheid (afstand tussen kampeermiddelen c.a.)
- regelgeving m.b.t. blusmiddelen
- regelgeving m.b.t. gebruik en opslag van propaan en butaangas

Ten aanzien van gasten op het bedrijf:

- Europese richtlijn inzake elektronische handel
- RECRON-voorwaarden en overeenkomsten
- Bedrijfsreglement
- Bedrijfshulpverlening en EHBO
- BTW-zaken
- Regelgeving m.b.t. toeristenbelasting, woonforensenbelasting, gemakkelijkhedenretributie
- Bijhouden nachtregister t.b.v. veiligheidsdiensten
- Bijhouden administratie t.b.v. toeristenbelasting

BIJLAGE 2 INSPECTIES

Controles door de volgende inspectiediensten in de sector recreatie en toerisme (opgesteld door de recreatiebranche in 2007 in opdracht van Voedsel en Waren Autoriteit):

Arbeidsinspectie

- Arbeidsomstandigheden
- Arbeidstijden
- RI&E

Voedsel en Waren Autoriteit

- Hygiëne
- Veiligheid speeltoestellen
- Veiligheid
- Voedselveiligheid
- Horeca

VRM inspectie

- Controle van gebouwen
- Controles op alles wat met bouwen, wonen en veiligheid te maken heeft.
- Veiligheid van binnenspeeltuinen (gebouwen met vluchtwegen e.d.)
- Legionella

Milieudienst

- Vaak per een aantal gemeenten ingehuurd (of door eigen gemeente)
- Wet milieubeheer
- Diverse andere besluiten waaronder gasinstallaties
- afvalwater, energie, afvalstoffen, geur, geluid, ed

(regionale) brandweer

- Bouwbesluit
- Brandveiligheidsverordening

Gemeente

- Bouwbesluit
- Woningwet
- Diverse lokale verordeningen (controle toeristenbelasting, permanent wonen etc)
- Handhaving bestemmingsplannen
- Gemeentelijke belastingen, (OZB, toeristen- en forensenbelasting, rioolbelasting, verontreinigingsheffing, afvalstoffenheffing)
- Handhaving verbod op permanente bewoning recreatieverblijven, al of niet uitbesteed aan particulier bedrijf;

Ministerie van financiën

- Diverse rijksbelastingen

Provincie

- Zwembaden
- legionella in zwembaden;
- Zwemwaterkwaliteit, ook van openluchtbaden en strandbaden, ook op kleedgelegenheden, sociale veiligheid e.d.
- Waterleidingbedrijven, uitvoering Waterleidingbesluit, eigen waterwinning,
- Wet Veehouderij en stankhinder,
- binnenkort per 1 januari 2007, Wet Geurhinder met odeurcontouren;

AID

- horeca
- speelvoorzieningen
- legionella.

Buma/stemra en Sena

- Auteursrechten voor muziek

Verispect

- Speelautomaten