

## VOORWOORD

Dit eerste jaarverslag beslaat gemakshalve het eerste anderhalf jaar van het functioneren van de Adviescommissie Recreatie en Toerisme van de provincie Utrecht. De commissie werd immers midden 2005 ingesteld.

Vanaf het moment van instelling werd duidelijk dat er in een gebied als het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug veel knelpunten bestaan tussen recreatie en toerisme aan de ene kant en natuur en landschap aan de andere kant.

Het beleid van de provincie Utrecht is er op gericht de verblijfsrecreatie reële kansen op kwaliteitsverbetering te bieden, maar tegelijk de waarden van natuur en landschap zodanig te beschermen dat er per saldo zelfs sprake is van winst voor de natuur. Die winst is niet met een liniaaltje te meten, maar moet wel kwalitatief kunnen worden beschreven zodat aannemelijk is gemaakt dat uitvoering van een ondernemingsplan voor alle betrokken partijen winst oplevert.

In dit eerste jaarverslag zal een beeld worden gegeven van de eerste ervaringen van de commissie.

Het gegeven dat in de eerste anderhalf jaar nog geen enkel bedrijf volgens de gekozen opzet kon worden getoetst heeft ertoe geleid dat de commissie haar werkwijze heeft aangepast. Dit houdt in dat de commissie met instemming van Gedeputeerde Staten desgewenst al in actie komt wanneer een bedrijf zijn integrale uitbreidingsplan nog niet klaar heeft omdat er zich in het voortraject allerlei knelpunten voordoen. Meestal hebben die te maken met het feit dat bedrijven jaren lang 'op slot' hebben gezeten, waardoor ondernemers niet goed weten of ze wel kunnen beginnen en hoe ze dat zouden moeten doen. Door in een vroeg stadium vanuit de rol van de adviescommissie naar een bedrijfsplan te kijken kan worden bereikt dat een zaak toch in beweging komt.

De commissie moet dus het nodige geduld betrachten en niet verwachten dat de plannen in kort tijdsbestek op de rails kunnen worden gezet.

Een van de belangrijkste knelpunten blijkt het gebrek aan inzicht in wat "significante aantasting van natuurwaarden" precies is. Inmiddels heeft de commissie dit onderwerp bij GS aangekaart en wordt er gewerkt aan een werkbare invulling van dit begrip.

De twee jaren durende pilot voor het werk van de commissie blijkt in ieder geval te kort om nu al resultaten te laten zien.

Voor vragen over het werk van de commissie kunt u zich in verbinding stellen met het secretariaat van de commissie dat is ondergebracht in het provinciehuis.

Namens de commissie

Mr. L.J.Meiresonne  
Voorzitter



## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Op 22 februari 2005 besloten Gedeputeerde staten van Utrecht, op verzoek van het Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, tot de instelling van een adviescommissie voor recreatie en toerisme. Daarnaast namen Gedeputeerde Staten het besluit de saldobenadering toe te passen op integrale plannen voor verblijfsrecreatie in deze pilot in het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.

De instelling van deze onafhankelijke Adviescommissie recreatie en toerisme vloeit voort uit het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur', dat het Overlegorgaan heeft laten opstellen. De strekking van dit Plan van Aanpak is als volgt: als er een bedrijfseconomische noodzaak bestaat voor uitbreiding, herstructurering of verplaatsing van een recreatiebedrijf, dan kan worden gezocht naar ruimte mits sprake is van kwaliteitsverbetering voor de verblijfsrecreatie en voor natuur en landschap. Een recreatiebedrijf stelt een integraal plan op; de gemeente legt dit ter toetsing voor aan een objectieve adviescommissie met expertise op het gebied van recreatie, natuur en landschap en ruimtelijke kwaliteit. Zowel gemeente als provincie benutten dit advies voor hun uiteindelijke oordeel over de aanvraag tot bestemmingswijziging. Voor de provincie geldt dit als een zwaarwegend advies.

Het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' geeft uitwerking aan het streekplanbeleid dat *'in Landelijk Gebied 3 en 4 uitbreiding of nieuwvestiging (alleen in Landelijk Gebied 3) van recreatievoorzieningen alleen kan plaatsvinden als onderdeel van een integraal plan, dat winst bevat voor ruimtelijke kwaliteit en kernkwaliteiten van natuur en landschap'*.

De Adviescommissie Recreatie en Toerisme voor de provincie Utrecht is ingesteld voor een pilot van 2 jaar met als werkgebied het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. In het nationaal park liggen 13 verblijfsrecreatiebedrijven. De pilot wordt als geslaagd beschouwd als gedurende deze pilot 10 adviezen worden uitgebracht. Een ander belangrijk doel is een beter begrip van de wederzijdse belangen van recreatieondernemers en natuurbeheerders. Verder is een kortere doorlooptijd van de ruimtelijke procedures een gewenst resultaat. Na afloop van de pilot vindt een evaluatie plaats en wordt bezien of dit een bruikbare werkvorm is voor de toekomst in de gehele Heuvelrug of heel Landelijk Gebied 3 en 4.

De werkwijze van de Utrechtse adviescommissie is gebaseerd op een vergelijkbare adviescommissie voor toerisme en recreatie die twee jaar eerder was ingesteld in Noord-Brabant. De voorzitter en het commissielid voor recreatie hebben eveneens zitting in deze Brabantse adviescommissie. De Adviescommissie recreatie en toerisme van de provincie Utrecht gaat volledig onafhankelijk te werk, zij het binnen de kaders die worden gesteld in het Beheers- en Inrichtingsplan national park Utrechtse Heuvelrug, het Streekplan en het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' op de Utrechtse Heuvelrug.

Dit eerste jaarverslag dient ter verslaglegging aan het College van Gedeputeerde Staten van Utrecht en als interne evaluatie voor de commissie zelf. Verder dient dit evaluerende verslag als voortgangsrapportage aan het Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.

## HOOFDSTUK 2 TAAK EN SAMENSTELLING

In het instellingsbesluit van 25 april 2005 is de opdracht van het College van GS aan de commissie als volgt verwoord:

*“Overwegende dat in het streekplan is bepaald dat in landelijk gebied 3 en 4 nieuwvestiging dan wel uitbreiding van recreatievoorzieningen alleen kan plaatsvinden als onderdeel van een integraal plan, dat tevens winst bevat voor ruimtelijke kwaliteit en kernkwaliteiten van natuur en landschap en dat dit is uitgewerkt in het Plan van aanpak kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur”;*

### **Besluiten Gedeputeerde staten van Utrecht**

*“De commissie heeft als taak het adviseren van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en gedeputeerde staten, op verzoek of uit eigen beweging, over plannen voor uitbreiding van bestaande toeristisch recreatieve bedrijven en voor nieuwe locaties van toeristisch recreatieve bedrijven in landelijk gebied 3 en 4, met het oog op de mate van kwaliteitsverbetering van het verblijfsrecreatieproduct enerzijds en de mate van kwaliteitsverbetering op het gebied van natuur, landschap en ruimtelijke ordening anderzijds”.*

Het is de bedoeling dat de gemeente de adviesaanvraag indient voorafgaand aan de vaststelling van een ruimtelijk plan (bijv. nieuw bestemmingsplan, herziening van een bestemmingsplan, artikel 19 van de WRO) zodat verbeteringen op basis van dit advies kunnen worden doorgevoerd. In de provincie Utrecht staat het de gemeente vrij om al dan niet gebruik te maken van de expertise van de adviescommissie. Het initiatief ligt derhalve altijd bij de gemeente.

De commissie bestaat uit deskundigen op het terrein van recreatie (markt- en bedrijfseconomische aspecten), van natuur en landschap, alsmede van ruimtelijke ordening. Voor de continuïteit en de vlotte voortgang van de werkzaamheden zijn per discipline plaatsvervangers benoemd. Voor de secretaris is geen plaatsvervanger aangewezen.

Vanaf de instelling in het voorjaar van 2005 maken de volgende personen op persoonlijke titel deel uit van deze onafhankelijke adviescommissie:

De heer mr. L.J. Meiresonne	onafhankelijke voorzitter
De heer mr. H. Manschot (lid)	ruimtelijke ordening, tevens plv. voorzitter
De heer R. de Jong (lid)	recreatie
De heer drs. D. Landsmeer (lid)	natuur en landschap
Mw. A.J. Wilkes	secretaris

#### Plaatsvervangende leden:

De heer mr. H. Manschot	plv. voorzitter
De heer J.Ph. van den Berg (plv. lid)	ruimtelijke ordening
De heer S.G.M. de Koning (plv. lid)	recreatie
De heer ing. P. J. Ubbink (plv. lid)	natuur en landschap

### HOOFDSTUK 3 WERKWIJZE, TOETSINGSKADER, INFORMATIEBEHOEFTE

De adviescommissie heeft als taak om aan gemeenten (en via hen aan de provincie) te adviseren over integrale plannen voor kwaliteitsverbetering van verblijfsrecreatiebedrijven in relatie tot de omgeving. Daartoe zal de adviescommissie integrale plannen voor aanpassing (of uitbreiding) van verblijfsrecreatiebedrijven toetsen op een kwaliteitsverbetering voor zowel verblijfsrecreatie als voor natuur en landschap.

De randvoorwaarden voor het werk van de adviescommissie zijn in het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' verwoord en verwerkt tot een Handreiking bij het toetsingskader Adviescommissie recreatie en toerisme Utrecht. Deze handreiking is eind 2005 verstuurd naar gemeenten en ondernemers. In deze handreiking worden achtereenvolgens uitgewerkt:

- A. De procedure (werkwijze van de commissie)
- B. Toetsingscriteria
- C. Informatie-eisen.

#### A. De procedure

De te volgen werkwijze wordt hieronder beschreven.

Het integrale plan van de ondernemer is te beschouwen als een plan waarin hij ingaat op de kwaliteitsslag voor verblijfsrecreatie en natuur en landschap, waarbij per saldo sprake zal moeten zijn van natuurwinst (gerelateerd aan de doelstellingen van het Nationaal Park). Voor een ondernemer is het essentieel om snel duidelijkheid te krijgen over de haalbaarheid van het integrale plan. Daarom is afgesproken om binnen **maximaal ½ jaar** duidelijkheid te bieden over de slaagkans van de beoogde kwaliteitsslag voor verblijfsrecreatie en natuur.

De vastgestelde procedure luidt als volgt:

- a. Bestaande recreatieondernemers en starters dienen hun integrale plannen *in bij de gemeente op wier grondgebied het plan/initiatief gerealiseerd wordt*. Hiervoor maken zij gebruik van de checklist zoals beschreven in deel C: Informatie-eisen;
- b. De gemeente bepaalt de ontvankelijkheid van het plan/initiatief. Als zij in beginsel positief is dan wel mogelijkheden ziet, stuurt zij het plan door aan de secretaris van de commissie;
- c. Het streven is om *binnen twee maanden na ontvangst* van een plan het advies uit te brengen;
- d. De secretaris maakt een afspraak voor een bedrijfsbezoek/bezoek aan de locatie en een gesprek met de ondernemer/initiatiefnemer;
- e. De commissie brengt op basis van het ingediende integrale plan en bedrijfsbezoek en gesprek met de ondernemer een advies uit. Hierbij worden de 10 toetsingsvragen (zie deel B: Toetsingscriteria) beantwoord;
- f. De secretaris stelt het advies op. De commissie adviseert met unanieme stemmen;
- g. De gemeente ontvangt het advies. Een kopie gaat naar de ondernemer;
- h. Er is geen officiële procedure van een beroep of bezwaar. Ondernemer heeft de mogelijkheid om telefonisch een toelichting te vragen op het advies;
- i. Bij een positief advies vindt er een reguliere planologische procedure plaats. Indien nodig kan de gemeente/provincie een hernieuwd verzoek aan de commissie doen met de vraag of in voldoende mate tegemoet is gekomen aan eventuele opmerkingen/vragen die de commissie in haar advies heeft aangegeven;
- j. De rol van de commissie is hiermee afgerond.

## B. Toetsingscriteria

De adviescommissie wordt gevraagd voor een integraal plan de volgende vragen te beantwoorden:

- In welke mate is er sprake van kwaliteitswinst voor verblijfsrecreatie?
- In welke mate is er sprake van kwaliteitswinst voor de natuur?
- Is er sprake van per saldo winst voor de natuur?

Dit toetsingskader is nader uitgewerkt in een tiental vragen (zie voor toelichting op de vragen Bijlage I: Toelichting toetsingscriteria).

1. *Wat is de bedrijfseconomische noodzaak voor het plan?*
2. *Op welke manier wordt het product van het bedrijf verbeterd?*
3. *Hoe draagt het plan bij aan de verbetering van het toeristisch product Utrechtse Heuvelrug? Wat is de positie van het bedrijf in dit product en is er sprake van product- of doelgroepdifferentiatie voor het gebied?*
4. *Is er werkgelegenheid met het plan/initiatief gemoeid? Zo ja, van welke aard en omvang.*
5. *Is er sprake van per saldo natuurwinst?*
6. *Past het plan in de visie van het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, van gemeenten en van omliggende gebiedsgerichte projecten?*
7. *Zijn er mogelijkheden om samen te werken met andere bedrijven/verenigingen /omliggende grondeigenaren?*
8. *Is het plan financieel, op langere termijn, haalbaar?*
9. *Is het toekennen van de gevraagde extra ruimte en/of eenheden gerechtvaardigd?*
10. *Zijn er planologische aandachtspunten?*

De beantwoording van deze vragen leidt tot een *eindconclusie*.

Bij een negatief advies zal de adviescommissie gefundeerd ingaan op de argumenten. Als de adviescommissie aanknopingspunten ziet voor een in haar ogen wel haalbare optie zal dit worden aangedragen zonder overigens als een soort adviseur op de stoel van de ondernemer te willen gaan zitten. Ook bij een positieve conclusie zal het advies waar mogelijk van verbeterpunten /aandachtspunten worden voorzien.

## C. Informatie-eisen

Om haar werk goed en tijdig te kunnen verrichten dient de adviescommissie te beschikken over de juiste informatie. De volgende onderwerpen dienen in meer of mindere mate onderdeel te zijn van een integraal plan:

1. Inleiding
  - Kern van het plan, aanleiding en doel,
  - Kerngegevens bedrijf (naam, adres, eigenaar, rechtsvorm, datum oprichting),
  - Locatietekening (kadastraal), eigendomssituatie aanliggende eigendommen, evt. gemeentegrenzen.

*Kwaliteitsslag voor verblijfsrecreatie*

2. Beschrijving bestaande situatie
  - Soort bedrijf waaronder gegevens over: dag-/verblijfsrecreatie, toeristisch, sport, hoog- of laagdynamisch, openingstijden (over het jaar en/of de dag), capaciteit (oppervlakte en aantal eenheden), kwaliteitsniveau (sterren), prijsklasse (tarieven), bezetting-/bezoekcijfers, doelgroep,
  - Bedrijfsplattegrond huidige situatie (gebouwen en voorzieningen, interne routing, toe- en afritten, parkeren)
  - Relevante gegevens bestemmingsplan

3. Beschrijving plannen (de nieuwe fysieke voorzieningen)
  - Omschrijving plan
  - Gegevens punt 2, gebaseerd op nieuwe situatie na uitvoering plan
  - Onderbouwing geplande investeringen (evt. gefaseerd in tijd)
  - Onderbouwing toe te voegen kwaliteit op bedrijfs- en (boven)regionaal niveau, in relatie tot ontwikkelingen in sector en maatschappij (op welke ontwikkeling speelt het initiatief in?),
  - (in)direct effect op werkgelegenheid
  - Bedrijfsplattegrond + locatietekening (indien gewijzigd) nieuwe situatie
4. Financiële onderbouwing
  - Exploitatiecijfers laatste 3 jaar (betreffende bedrijf, vestiging of relevante bedrijfsonderdeel). Meerjarenraming na realisatie plan (evt. in fasen) voor 5 jaar.
5. SWOT
  - Sterkte/zwakte analyse bedrijf in relatie tot bestaande en nieuwe situatie
  - Concurrentie-analyse regionaal en t.o.v. referentiegebied
6. Toekomstverwachting
  - Omschrijving toekomstige situatie van het bedrijf na uitvoering plannen
  - Omschrijving toekomstverwachting als niet tot uitvoering plan wordt overgegaan.

#### *Kwaliteitsslag voor natuur en landschap*

7. Relatie van het initiatief tot het gebied zelf en de omgeving
  - Situering van het initiatief in zijn omgeving (specificatie ligging in EHS/streekplan aanduiding Landelijk gebied 3 en 4
  - Evt. relevante informatie uit bestemmingsplan
  - Mate van draagkracht c.q. kwetsbaarheid van de omgeving
  - Mate van druk op de omgeving vanuit het initiatief
  - Ligging ten opzichte van c.q. relatie met andere functies in de omgeving
  - Bereikbaarheid voor de verschillende verkeerssoorten
8. Effecten van het initiatief op de omgeving, in relatie tot kwetsbaarhe(i)d(en)
  - Visuele uitstraling
  - Geluidsuitstraling
  - Lichtuitstraling
  - Functionele uitstraling c.q. verstoring (wandelen, spelen, sport)
9. Compenserende maatregelen
  - Zijn er compenserende maatregelen voorzien en wat wordt daarmee beoogd.
  - Specificatie visueel, geluid, licht, functioneel, parkeren, aan- en afvoer verkeer.
  - Ruimtelijke compensatie intern of extern
10. Andere, voor de beoordeling mogelijk relevante informatie
  - Inrichtingsplan
  - Beplantingsplan (evt. bij 2/3 visueel)
  - Boven- en ondergrondse leidingen of andere beperkingen
  - Stankcirkel
  - Geluidscirkel.

## HOOFDSTUK 5 WERKZAAMHEDEN

OVERZICHT WERKZAAMHEDEN 2005 – 2006	Aantal
<b><i>Diverse werkzaamheden</i></b>	<b>2005</b>
Voorlichtingsbijeenkomst 21 september	
Vergaderingen voltallige adviescommissie	3
Workshop 'nee, tenzij ..' op uitnodiging van de provincie Utrecht (28-10-05)	1
Brief aan ondernemers en gemeenten over werkwijze commissie (23-10-05)	
	<b>2006</b>
<i>Oriënterende gesprekken met bedrijven (en gemeenten) binnen het Nationaal Park UH</i>	
Oriënterende gesprekken bedrijven met langlopende procedures	3
Overleg Provinciehuis met ondernemer en stakeholders over grondruil (26-04-06)	1
<i>Activiteiten buiten het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug</i>	
Kennismakingsgesprek met nieuw gemeentebestuur (05-07-06)	1
Oriënterend bezoek voltallige adviescommissie aan 9 recreatiebedrijven (06-11-06)	1
Voorlichtingsbijeenkomst voor ondernemers op gemeentehuis (06-11-06)	1
<i>Vergaderingen</i>	
Vergaderingen voltallige adviescommissie (17-02, 07-04, 23-11-06)	3
<i>Presentaties</i>	
Presentatie voor PCLG-commissie op Provinciehuis (13-09-06)	1
Presentatie tussentijdse evaluatie voor OverlegOrgaan NPUH (23-11-06)	1
<i>Brieven</i>	
Brief aan gemeenten (herinnering aan pilot) mei 2006	1
Brief adviescommissie aan GS ('nee, tenzij' en verbreding mandaat) 15-11-06	1
<b><i>Toetsing integrale plannen</i></b>	<b>2006</b>
Binnengekomen adviesaanvragen	1
In behandeling/wachten op nadere info	1
Uitgebrachte adviezen	0
Aantal bedrijfsbezoeken (voor plantoetsing)	0

Bovenstaande tabel geeft een indruk van de werkzaamheden die zijn verricht vanaf de instelling van de commissie tot eind 2006. Enkele werkzaamheden worden hieronder toegelicht.

### **Voorlichtingsbijeenkomst**

Op 21 september 2005 vond een voorlichtingsbijeenkomst plaats ter introductie van de Adviescommissie Recreatie en Toerisme. De bijeenkomst was primair bedoeld voor gemeentebestuurders en verblijfsrecreatieondernemers uit het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Daarnaast waren vertegenwoordigers van het Overlegorgaan NPUH, de terreinbeheerders, Natuur en Milieu Utrecht, het Rijk, de Recron en de provincie Utrecht uitgenodigd. Doel van de bijeenkomst was om draagvlak te creëren bij de gemeenten die de commissie om advies moeten vragen en aan ondernemers duidelijk te maken aan welke eisen hun plannen moeten voldoen.

De bijeenkomst ging van start met een toespraak van gedeputeerde Mik die het belang toelichtte dat de provincie Utrecht hecht aan deze commissie: de instelling van deze onafhankelijke adviescommissie met deskundigen betekent een kwaliteitsimpuls voor het



behoud van recreatieve bedrijvigheid binnen het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Daarbij is het voor de ondernemers belangrijk om snel duidelijkheid te krijgen en is afgesproken om binnen *maximaal ½ jaar* duidelijkheid te bieden over de slaagkans van de beoogde kwaliteitsslag voor verblijfsrecreatie en natuur.

Landelijk gezien scoort de provincie Utrecht slecht op het gebied van de verblijfsrecreatie. Alleen de provincies Groningen en Flevoland hebben lagere overnachtingscijfers. De provincie Utrecht heeft de ambitie naar de middenmoot van de Nederlandse vakantieprovincies te schuiven. De instelling van deze commissie is één van de initiatieven om dit te bereiken.

Na de toespraak van gedeputeerde Mik werden de leden van de Adviescommissie Recreatie en Toerisme voorgesteld. De voorzitter zette uiteen wat de commissie kan betekenen voor de betrokken partijen, maar ook wat buiten haar bevoegdheid ligt. Aan de hand van een voorbeeld uit Noord-Brabant lichtte hij toe wat de commissie te bieden heeft, maar ook wat deze daarbij van de kant van gemeenten en recreatieondernemers nodig heeft om te komen tot het gewenste resultaat: een kwaliteitsverbetering van de verblijfsrecreatie in combinatie met winst voor natuur, landschap en ruimtelijke kwaliteit.

De opkomst was groot. Alleen de gemeenten waren nauwelijks vertegenwoordigd. Tijdens de discussie toonden de recreatieondernemers zich verheugd over de instelling van de adviescommissie, met name die ondernemers wiens uitbreidings- of herstructureringsplannen al lange tijd stagneerden. Vooral bij deze categorie ondernemers bleek een dringende behoefte om, alvorens hun plan opnieuw in procedure te brengen, het plan ter bespreking voor te kunnen leggen aan de adviescommissie. Dit leidde tot de toezegging van de kant van de gedeputeerde om bij langlopende zaken een zgn. 'voor-toets' of 'pre-advies' uit te mogen voeren met als doel het doorbreken van de impasse, maar onder de voorwaarde dat er al een plan is (immers, de adviescommissie is geen adviesbureau).

Op de bijeenkomst waren ook diverse ondernemers aanwezig van buiten het pilotgebied. Deze ondernemers gaven eveneens te kennen graag in contact te willen treden met de adviescommissie. Dit verzoek werd – althans voor de duur van de pilot – niet ingewilligd, omdat het werkterrein van de adviescommissie zich tijdens de pilot beperkt tot het nationaal park. Een uitzondering werd gemaakt voor ondernemers met bedrijven in de nabijheid van het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug vanwege mogelijke uitstralingseffecten van hun plannen op het nationaal park.

### **Oriënterende gesprekken (zgn. 'voor-toetsen') binnen het Nationaal Park U H**

In het eerste halfjaar na de voorlichtingsbijeenkomst heeft de adviescommissie oriënterende bezoeken gebracht aan drie verblijfsrecreatiebedrijven met langlopende procedures. Bij deze ondernemers leefde de behoefte om hun ideeën, visie, etc. voor te leggen aan de deskundige leden van de adviescommissie, alvorens tot verdere planvorming te komen. In één geval bleef het niet bij één bedrijfsbezoek en werd bovendien op het Provinciehuis een overleg belegd met de ondernemer, het Utrechts Landschap, het betreffende Recreatieschap en de provincie Utrecht om één van de oplossingsvarianten, een grondruil, te bespreken.

Gaandeweg werd duidelijk dat de begrippen 'voor-toets' of 'pré-advies', zoals gelanceerd tijdens de voorlichtingsbijeenkomst, voor misverstanden zorgden. Daarom werd besloten voortaan te spreken van een oriënterend- of kennismakingsgesprek, waarbij een delegatie van de adviescommissie (voorzitter plus eventueel één deskundige) de rol speelt van sparring partner of kennismakelaar. Het doel hierbij is: meedenken, oplossingen aandragen, de zaak vlot trekken, de impasse doorbreken.

De begrippen 'voor-toets' of 'pré-advies' wekken ten onrechte de indruk dat het hier een toets of advies betreft. Van dit laatste is echter uitsluitend sprake, wanneer de gemeente heeft besloten een integraal plan ter toetsing voor te leggen aan de (in dat geval voltallige) adviescommissie.

### **Activiteiten buiten het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug**

Al tijdens de voorlichtingsbijeenkomst bleek dat ook bij ondernemers met recreatiebedrijven op de Utrechtse Heuvelrug, maar buiten het werkterrein van de pilot, de behoefte aanwezig is om tijdens de planvorming de adviescommissie te kunnen inschakelen. In één van deze gemeenten deed zich na de gemeenteraadsverkiezingen een koerswijziging ten positieve voor m.b.t. de verblijfsrecreatie. Er bestond reeds een concept Bestemmingsplan Herziening Recreatieterreinen, dat 9 bedrijven besloeg. Het bestemmingsplan bood geen ontwikkelingsruimte voor deze bedrijven.

Hadden deze recreatiebedrijven jarenlang geen of weinig uitbreidingsmogelijkheden gehad, het nieuwe college van B&W had de ambitie van de bestaande verblijfsrecreatiebedrijven vitale bedrijven te maken. De vraag was hoe de ondernemers geholpen konden worden en een win-win situatie bereikt kan worden, zodat zowel natuurwaarden als bedrijfseconomische omstandigheden verbeteren. Voor de beantwoording van deze vraag besloot het college een beroep te doen op de adviescommissie.

Nadat gedeputeerde Mik de commissie toestemming had gegeven haar werkterrein uit te breiden tot buiten het NPUH, kon een bestuurlijkoverleg tussen de gemeente en de voorzitter van de adviescommissie belegd worden. Dit kennismakingsgesprek vond plaats op 5 juli 2006. Het overleg leidde tot het besluit de reeds ingezette bestemmingsplanprocedure voor de recreatieterreinen aan te passen om een beter inzicht te verkrijgen in de ruimtelijke problematiek van de aanwezige recreatiebedrijven. Daartoe zou een informatiedag worden georganiseerd.

Op 6 november vond deze informatiedag plaats. Tijdens de ochtend werden korte, oriënterende bezoeken gebracht aan alle verblijfsrecreatiebedrijven binnen het plangebied. Hierbij waren aanwezig: de leden van de adviescommissie, medewerkers van de gemeente en de provincie Utrecht en de recreatieconsulent van NORT-Utrecht. Het middagprogramma ging van start met een welkomstwoord van de betrokken wethouder. Hij benadrukte dat het nieuwe college de toekomst van de verblijfsrecreatie belangrijk vindt en dat de bestaande verblijfsrecreatiebedrijven vitaal moeten kunnen worden. Nadat de voorzitter van de adviescommissie de werkwijze van de commissie uiteen had gezet, begon een levendige discussie. De opkomst was groot: alle ondernemers uit het plangebied waren aanwezig. Er bleek grote waardering voor het initiatief en de koerswijziging in het gemeentebestuur. De bijeenkomst werd door de wethouder afgesloten met een uitnodiging aan de ondernemers om hun toekomstplannen bij de gemeente in te dienen. Streefdatum: uiterlijk 1 mei 2007.

### **Presentaties**

Op verzoek van de Provinciale Commissie Landelijk Gebied heeft de voorzitter van de commissie op 13 september 2006 een presentatie gegeven over de pilot verblijfsrecreatie in het NPUH.

Op 23 november 2006 gaf de voorzitter een presentatie over de bevindingen van de adviescommissie voor het Overlegorgaan NPUH tijdens de eerste 1,5 jaar van haar bestaan. Het initiatief voor deze tussentijdse rapportage lag bij de adviescommissie. Aanleiding was de in de brief aan Gedeputeerde staten gesignaleerde problemen (zie hieronder).

### **Brief aan Gedeputeerde staten**

Medio november heeft de adviescommissie zich per brief tot GS gewend met het verzoek het zgn. 'nee, tenzij'- beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen in de ecologische hoofdstructuur (EHS) te verduidelijken. Aanleiding hiervoor was dat de adviescommissie pas in oktober 2006 – dus 1,5 jaar na haar instelling – de eerste adviesaanvraag heeft ontvangen.

Het is gebleken dat de planvorming veelal in het voortraject stopt. Onduidelijkheid over de beleidsruimte voor de verdere ontwikkeling van verblijfsrecreatie in de EHS en hoe om te gaan met de regelgeving op dit gebied, leidt ertoe dat plannen op hoofdlijnen niet worden uitgewerkt tot integrale plannen die bij de gemeente in procedure worden gebracht.

De adviescommissie heeft dringend behoefte aan concrete handvatten bij het 'nee, tenzij'-regime. Ook gemeenten en recreatieondernemers hebben deze behoefte. Het gaat om richtlijnen voor het benodigde natuuronderzoek, dat de recreatieondernemer moet laten verrichten, en duidelijkheid omtrent de begrippen 'significante aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden' en 'dwingende redenen van groot openbaar belang'. Deze begrippen zijn cruciaal bij het al dan niet meewerken door de provincie aan ruimtelijke ontwikkelingen op het vlak van verblijfsrecreatie in de ecologische hoofdstructuur.

Voordat de gemeenten een positief oordeel geeft over een voorgenomen plan, maakt deze een inschatting van de haalbaarheid van het plan in relatie tot het EHS-beleid. Alle verblijfsrecreatiebedrijven in het nationaal park liggen binnen de EHS. Volgens het streekplan geldt dat "uitbreiding mogelijk is als onderdeel van een integraal plan waaruit de ruimtelijke kwaliteitswinst blijkt (specifiek voor de kernkwaliteiten van natuur en landschap)". Deze uitbreidingsmogelijkheden kunnen niet worden benut omdat niet duidelijk is, wanneer sprake is van 'significante aantasting van wezenlijke waarden en kenmerken' van een gebied, en of onder 'dwingende redenen van groot openbaar belang' ook wordt verstaan de instandhouding en kwaliteitsverbetering van verblijfsrecreatiebedrijven.

In deze situatie wordt nauwelijks gebruik gemaakt van de diensten van de adviescommissie. Om haar expertise te kunnen inzetten voor de door het overlegorgaan gesignaleerde problematiek van verblijfsrecreatiebedrijven in het nationaal park, heeft de adviescommissie daarvoor helderheid gevraagd van GS.

### **Toetsing integrale plannen**

De adviescommissie toetst integrale plannen op verzoek van een gemeente. Na ontvangst van een adviesaanvraag wordt allereerst beoordeeld of de aangeleverde stukken compleet zijn. Indien dit het geval is volgt altijd een bedrijfsbezoek van de commissie aan het desbetreffende bedrijf. Blijkt tijdens dit bezoek dat er meer, dan wel beter onderbouwde informatie nodig is, dan moet die zo spoedig mogelijk worden nagestuurd. Daarna bespreekt de commissie het project en formuleert zij haar advies.

Totnogtoe is één adviesaanvraag binnengekomen. Het plan is nog niet in behandeling genomen omdat de voor toetsing vereiste informatie niet compleet was. Aan de aanvragende gemeente is gevraagd te zorgen voor de ontbrekende informatie.

## HOOFDSTUK 5 EVALUATIE

Medio 2005 hebben GS de Adviescommissie Recreatie & Toerisme ingesteld. Aanleiding voor de instelling van de commissie was het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' van het Overlegorgaan van het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, vanuit de overtuiging dat de bestaande economische activiteiten binnen het nationaal park behouden moeten blijven. Daar waar verblijfsrecreatieondernemers uitbreidings- of herstructureringsplannen hebben, moeten deze de vorm hebben van een integraal plan dat recht doet aan zowel recreatie als natuur en landschap (voorwaarde uit het streekplan die van toepassing is op Landelijk Gebied 3 en 4). De onafhankelijke Adviescommissie Recreatie & Toerisme is ingesteld om aan gemeenten en provincie een zwaarwegend advies te geven over dergelijke integrale plannen, met het oog op een soepele doorloop van de planologische procedures.

Bestaande uitbreidingsproblematiek binnen het nationaal park is aanleiding geweest voor zowel Overlegorgaan als GS om de Adviescommissie Recreatie & Toerisme in het leven te roepen. Ondanks uitgebreide voorlichting aan zowel gemeenten als verblijfsrecreatieondernemers heeft de commissie tot dusver slechts 1 adviesaanvraag ontvangen. Feitelijke advisering kan pas plaatsvinden als dit plan volledig is uitgewerkt. De werkwijze van de commissie, adviseren op aanvraag van de gemeente (conform het Plan van Aanpak van het Overlegorgaan van NP Utrechtse Heuvelrug), is gebaseerd op de werkwijze en ervaringen van een soortgelijke commissie in de provincie Noord-Brabant. De Brabantse commissie is zeer succesvol en behandelt jaarlijks tientallen plannen. In de Utrechtse pilot heeft de Adviescommissie Recreatie & Toerisme moeten constateren dat de Brabantse aanpak in de Utrechtse situatie niet werkt.

De commissie heeft zich eind 2006 per brief tot GS gewend met haar analyse: de regelgeving omtrent ruimtelijke ingrepen in de ecologische hoofdstructuur is onvoldoende concreet, waardoor uitbreidingsplannen voor verblijfsrecreatie door gemeenten snel als kansloos worden ingeschat, nog voordat de plannen goed zijn uitgewerkt en de invloed van de veranderingen op de natuur in kaart kan worden gebracht. De commissie heeft GS gevraagd om enerzijds de regelgeving over de ecologische hoofdstructuur te concretiseren, zodat duidelijk wordt hoe de ontwikkelingsruimte voor verblijfsrecreatie kan worden bepaald, en anderzijds om vroeg in het planproces te kunnen opereren om een bijdrage te kunnen leveren aan het zoeken naar combinatiemogelijkheden van natuur en verblijfsrecreatie.

## BIJLAGE I TOELICHTING TOETSINGSCRITERIA

Het toetsingskader zoals beschreven in het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' wordt hieronder toegelicht.

De adviescommissie wordt gevraagd voor een integraal plan de volgende vragen te beantwoorden:

- In welke mate is er sprake van kwaliteitswinst voor verblijfsrecreatie?
- In welke mate is er sprake van kwaliteitswinst voor de natuur?
- Is er sprake van per saldo winst voor de natuur?

Meer uitgewerkt komen de volgende 10 vragen in beeld:

### 1. ***Wat is de bedrijfseconomische noodzaak voor het plan?***

Ondernemer dient aan te tonen waarom hij het plan nodig heeft voor een duurzame exploitatie. Onderdeel hiervan is het geven van inzicht in de exploitatiekansen bij ongewijzigd beleid. Wat zijn de consequenties voor de bedrijfsvoering als er niets gebeurt?

### 2. ***Op welke manier wordt het product van het bedrijf verbeterd?***

Hierbij staat in eerste aanleg een versterking van de bedrijfskwaliteit centraal. Vraag is welke vormen van kwaliteitsverbetering worden beoogd. Zijn het maatregelen, die gezien kunnen worden als reguliere vervangingsinvesteringen of gaan de plannen verder en hebben ze betrekking op zaken als (brand)veiligheid, akoestiek/geluidsoverlast, milieu (afval, energie, water), versterking van de collectieve ruimte voor sport, spel, centrumvoorzieningen, standplaatsvergroting, verbetering ontsluiting (intern en extern). Voor realisering van deze maatregelen is bij sommige bedrijven extra ruimte (ha.) nodig. Ook zal de commissie kijken naar de inrichting en uitvoering van het plan: waar komt wat? Inrichting van een gebouw?

Vraag is wat het plan/initiatief toevoegt aan hetgeen het bedrijf nu al is? Welke toegevoegde waarde heeft het plan voor het bedrijf zelf? Is het een nieuw productonderdeel (productontwikkeling)? Wat is de spin off hiervan naar de bestaande bedrijfsonderdelen? Worden er nieuwe doelgroepen aangeboord (marktontwikkeling) of gaat het om vergroting van bezetting/bezoek van de huidige doelgroep (marktpenetratie)? Is er sprake van maatregelen gericht op seizoensverlenging?

### 3. ***Hoe draagt het plan bij aan de verbetering van het toeristisch product Utrechtse Heuvelrug? Wat is de positie van het bedrijf in dit product en is er sprake van product- of doelgroepdifferentiatie voor het gebied?***

Wat is de positie van het bedrijf op dit moment in de regio en hoe ziet deze positie er na realisering van het plan/initiatief uit? Leidt het plan/initiatief tot een van het overige aanbod in de regio, wezenlijk onderscheidend productaanbod (doorgaans gericht op specifieke doelgroepen)? Zijn er al meer van dergelijke initiatieven in de regio? Is het kortom 'meer van hetzelfde' of voegt het iets toe? Zo is het beleid gericht op versterking van toeristische accommodatievormen voor kort verblijf van 1 nacht tot enkele weken (toeristische en seizoen kampeerplaatsen, trekkershutten, verhuurcaravans, verhuurbungalows, verhuurappartementen, hotel/pension, bed & breakfast, hoevelogies, groepsaccommodaties e.d.). Er is geen behoefte aan nog veel uitbreiding van accommodatievormen als vaste kampeerplaatsen en tweede woningen.

- Van belang is ook wat voor en in welke omvang er werkgelegenheid met het
- ### 4. ***plan/initiatief gemoeid is. Dit kan zijn extra werkgelegenheid maar ook behoud van bestaande werkgelegenheid.***

**5. Past het plan in de visie van het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, van gemeenten en van omringende gebiedsgerichte projecten?**

Vraag is hoe het plan zich verhoudt tot het Beheers- en inrichtingsplan. Ook de relatie van het plan met gemeentelijk recreatiebeleid is relevant.

**6. Zijn er mogelijkheden om samen te werken met andere bedrijven/verenigingen/omliggende grondeigenaren?**

Als het plan mogelijkheden biedt voor samenwerking in de regio is dit een pré. Het draagt bij aan versterking van de samenhang van het toeristisch-recreatieve product op de Utrechtse Heuvelrug of elders in Utrecht (ketensamenwerking).

**7. Is het plan financieel, op langere termijn, haalbaar?**

Of er voldoende markt voor het plan/initiatief is, is primair een zaak van de ondernemer zelf. Van belang is wel inzicht te hebben in hoe hij deze mogelijkheden ziet en heeft onderbouwd. Ook de exploitatiekansen zijn relevant. In de EHS en op de Utrechtse Heuvelrug is het ongewenst om medewerking te verlenen aan initiatieven die planologisch ruimte vragen en economisch niet haalbaar blijken te zijn. Dit kan ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen op deze locaties geven. Kleinschaligheid kan een sterk punt zijn voor een plan, maar ook economische duurzaamheid op langere termijn is relevant.

**8. Is het toekennen van de gevraagde extra ruimte en/of eenheden gerechtvaardigd?**

Het plan/initiatief leidt tot een extra vraag naar ruimte en capaciteit (hectares, bezoekersaantallen, overnachtingscapaciteit). Aan de orde is of de vraag naar meer ruimte en capaciteit in verhouding staat tot hetgeen ontwikkeld/gerealiseerd wordt.

**9. Zijn er planologische aandachtspunten?**

De planologische afweging is een zaak van de gemeente/provincie/rijk. De adviescommissie doet hierover geen uitspraken. Wel kan het zijn dat de commissie vragen of aandachtspunten op planologisch terrein heeft, waarop ze de overheden wil attenderen bijv. ligging in kwetsbaar gebied, bereikbaarheid, parkeervraagstuk.

**Wat is de eindconclusie?**

Beantwoording van de bovenstaande vragen leidt tot een eindconclusie.

Bij een negatief advies zal de adviescommissie gefundeerd ingaan op de argumenten. Als de adviescommissie aanknopingspunten ziet voor een in haar ogen wel haalbare optie zal dit worden aangedragen zonder overigens als een soort adviseur op de stoel van de ondernemer te willen gaan zitten. Ook bij een positieve conclusie zal het advies waar mogelijk van verbeterpunten / aandachtspunten worden voorzien.