

## Behandelingsvoorstel voor de commissie REG

**Onderwerp** : Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur

**Cie-datum** : 4 april 2005

Cie-nummer: 2005REG20

---

**Procedure:** in GS op: 1 maart 2005

eerdere behandeling in cie: nee

in PS: nee

inspraak: nee

op: n.v.t.

op: n.v.t.

---

Behandelend ambtenaar: Marion Steur

toestel: 2537

Portefeuillehouder: Mik

### Inleiding

Op 25 november jl. heeft het Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug ingestemd met het Plan van Aanpak Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur. Een recreatiebedrijf stelt een integraal plan op voor uitbreiding of intensivering, wint daarvoor zonodig natuur- of landschapsadvies en legt het integrale plan ter toetsing voor aan een externe adviescommissie met expertise op het gebied van recreatie, natuur en landschap en ruimtelijke kwaliteit. Daarna volgt een door de provincie te toetsen bestemmingsplanherziening.

Uitvoering van het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' is afhankelijk van instemming door GS. De voorgestelde aanpak is een vorm van saldobenadering, zoals we die ook toepassen in het Hart van de Heuvelrug. Zoals bekend is de toepassing daarvan in de praktijk een weg met haken en ogen. Met het voorstel vanuit dit project wordt een specifieke werkvorm geïntroduceerd, met als doel de planvorming en –toetsing sneller te kunnen doorlopen. In het nieuwe streekplan staat dat in Landelijk Gebied 3 en 4 uitbreiding of nieuwvestiging (alleen Landelijk Gebied 3) van recreatievoorzieningen alleen kan plaatsvinden als onderdeel van een integraal plan, dat tevens winst bevat voor ruimtelijke kwaliteit en kernkwaliteiten van natuur en landschap. Het Plan van Aanpak Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur is hier een uitwerking van. Cruciaal onderdeel is de instelling van een objectieve adviescommissie met deskundigheid op het gebied van natuur en recreatie. Door 2 jaar te experimenteren met deze werkvorm in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en eventueel voor geprioriteerde uitbreidingsplannen voor verblijfsrecreatie in Hart van de Heuvelrug, kan bezien worden of dit een bruikbare werkvorm is voor de toekomst in de gehele Heuvelrug of heel Landelijk Gebied 3 en 4.

Vervolg inleiding op pagina 2 nee

### Wordt geagendeerd:

X voor korte bespreking (er kunnen enkele kleine opmerkingen worden gemaakt) en vervolgens ter kennisneming.

---

### Beoogd effect

1. Toetsingsmethode voor integrale plannen van verblijfsrecreatiebedrijven voor nieuwvestiging, intensivering en uitbreiding.
2. Inventarisatie van knelpunten en formuleren van oplossingsstrategie op het gebied van verblijfsrecreatie en natuur in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug.
3. Instelling externe adviescommissie Toerisme & Recreatie.
4. 10 door de adviescommissie Toerisme & Recreatie getoetste integrale plannen gedurende de pilot van 2 jaar in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Uitvoering van deze plannen leidt tot kwali-

teitsverbetering voor de verblijfsrecreatie, tot winst voor natuur en landschap en tot grotere ruimtelijke kwaliteit.

5. Op basis van evaluatie besluiten of deze werkwijze geschikt is voor toepassing in de gehele Heuvelrug of de gehele streekplancategorieën Landelijk Gebied 3 en 4.

### **Argumenten**

Het nieuwe streekplan vraagt voor uitbreiding, intensivering en nieuwvestiging van verblijfsrecreatie in Landelijk Gebied 3 en 4 om een integraal plan, waaruit de ruimtelijke kwaliteitswinst blijkt. Met het Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur' wordt het werken met integrale plannen in de praktijk gebracht. Het Plan van Aanpak streeft met integrale plannen naast ruimtelijke kwaliteitswinst ook naar kwaliteitsverbetering voor verblijfsrecreatie en per saldo winst voor natuur. Door de uitvoering van het Plan van Aanpak worden economische activiteiten binnen het Nationaal park Utrechtse Heuvelrug behouden.

### **Kanttekeningen**

Met de adviescommissie Toerisme & Recreatie wordt een inhoudelijke plantoetsing toegevoegd aan de reguliere plantoetsing op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij de ruimtelijke toetsing kan gebruik worden gemaakt van de sectorale deskundigheid van de adviescommissie die haar objectieve advies over het plan heeft gegeven op het gebied van recreatie, natuur en ruimtelijke kwaliteit. Bij de ruimtelijke toetsing kan de beoordeling door de provincie van de door de adviescommissie gemaakte afweging van de sectorale belangen beperkt blijven tot een marginale toets.

### **Financiën**

Zie bij Eerdere besluiten. Het toegekende budget is afkomstig van Hart van de Heuvelrug. De pilot vindt plaats in het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, gelegen ten zuiden van het Hart van de Heuvelrug. De pilot is begroot op €200.000. Dekking vindt plaats vanuit het toegekende budget van het Hart van de Heuvelrug met cofinanciering vanuit Reconstructie Gelderse Vallei/Utrecht-Oost: 50% cofinanciering tot een maximum van €100.000. Dat betekent dat vanuit het budget van Hart van de Heuvelrug €100.000 niet wordt aangesproken voor de pilot, maar kan worden ingezet als de pilot leidt tot structurele inzet van de adviescommissie Recreatie & Toerisme, op de hele Heuvelrug en wellicht in de gehele streekplancategorieën Landelijk Gebied 3 en 4 (zie ook bij Realisatie).

### **Juridisch**

Ten behoeve van de adviescommissie Toerisme & Recreatie zal een Instellingsbesluit genomen worden. Voorbereiding van dit besluit start zodra GS een positief besluit hebben genomen omtrent het project 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur'. Benoeming van de leden vindt plaats op voordracht van recreatieorganisaties, natuurorganisaties en de provincie.

### **Realisatie**

De adviescommissie Toerisme & Recreatie zal haar bevindingen weergeven in jaarverslagen. Aan het einde van de pilot, als de adviescommissie 2 jaar heeft gefunctioneerd, zal een evaluatie plaatsvinden. Bij positief resultaat zal de adviescommissie een structureel karakter krijgen en ook in Hart van de Heuvelrug werkzaam zijn, met dezelfde financieringsbasis (50% Hart van de Heuvelrug en 50% Reconstructie).

### **Communicatie**

Bij de benoeming van de leden van de adviescommissie zal de pers worden benaderd. De adviescommissie zal actief de verblijfsrecreatiebedrijven en de gemeenten in het Nationaal Park benaderen om te inventariseren wat de knelpunten zijn op het gebied van verblijfsrecreatie en natuur en om aan te geven welke rol de adviescommissie kan spelen bij het zoeken naar oplossingen.

**Bijlagen**

- Plan van Aanpak 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur'
  - Projectplan 'Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur'
-

## Projectplan

# Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur

### Aanleiding

Op 25 november jl. heeft het Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug ingestemd met het Plan van Aanpak Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur. De strekking van dit Plan van Aanpak is als volgt. Als een bedrijfseconomische noodzaak bestaat voor uitbreiding of verplaatsing van een verblijfsrecreatiebedrijf, dan kan gezocht worden naar ruimte mits sprake is van kwaliteitsverbetering voor de verblijfsrecreatie en voor natuur en landschap. Een recreatiebedrijf stelt een integraal plan op en 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 uiteindelijk oordeel over de aanvraag tot bestemmingsverruiming.

Het Plan van Aanpak Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur geeft uitwerking aan het streekplanbeleid dat “in Landelijk Gebied 3 en 4 uitbreiding of nieuwvestiging (alleen 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”. Cruciaal onderdeel is de instelling van een objectieve adviescommissie met deskundigheid op het gebied van natuur, recreatie en ruimtelijke kwaliteit. Uitvoering van het Plan van Aanpak is afhankelijk van instemming door GS.

### Problematiek

Hoewel ook het oude streekplan mogelijkheden bood voor uitbreiding van verblijfsrecreatie in de ecologische hoofdstructuur (EHS), bleek het feitelijk een uitermate moeilijke zaak om bedrijfseconomisch noodzakelijke uitbreidingen inderdaad planologisch gerealiseerd te krijgen. Enkele voorbeelden uit het gebied van het Nationaal Park:

- Thijmse Berg (Rhenen). Na een discussie van enkele jaren is uiteindelijk door de provincie besloten planologisch mee te werken. Alleen wordt inmiddels alweer enkele jaren gewerkt aan de daadwerkelijke invulling, waarbij de verplichte boscompensatie (streekplan) een grote hobbel blijkt. De provincie is actief naar een locatie voor de boscompensatie op zoek geweest. Is vermoedelijk nu rond.
- Maarnse Berg (Doorn). Recent heeft de Raad van State een inbreiding met bungalows afgewezen vanwege de ligging in de EHS. Ook dit project kent al een jarenlange (planologische) geschiedenis.

Om deze bedrijven minder laten in onzekerheid te laten, is het project Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur gestart. Het project steunde sterk op een begeleidingsgroep, die samengesteld was uit de diverse belangenkanten (recreatieondernemers, groene organisaties, gemeente en provincie). Al snel bleek dat er over en weer weinig kennis was, wel was er de duidelijke wil om gezamenlijk tot een gedragen aanpak te komen. Halverwege het project heeft het echter zelfs een periode stilgelegen omdat de recreatieondernemers vonden dat ze door natuur (en overheid) overvraagd werden: men voelde er niets voor dat hun uitbreidingsplannen afhankelijk werden gesteld van de medewerking van anderen (gemeenten of omringende grondeigenaren).

Een hypothetisch voorbeeld:

Een bedrijf mag een flink aantal extra recreatiebungalows bouwen als de weg waaraan het bedrijf ligt aan de zijde van de Heuvelrug afgesloten wordt voor autoverkeer. Deze weg versnipperd nu de natuur en dagrecreatie van de Heuvelrug en levert vanwege sluipverkeer ook veel milieuoverlast op. Het bedrijf wil meewerken aan de afsluiting, maar de uiteindelijke besluitvorming ligt geheel in handen van de gemeenteraad, die ook rekening zal moeten houden met eventuele bezwaarschriften tegen de afsluiting. Als het geheel gerealiseerd wordt dan is er zowel winst voor verblijfsrecreatie, natuur, recreatie als ook milieu.

Ook hadden de ondernemers het gevoel dat hun inspanningen van de laatste jaren (bedrijfsnatuurplannen, aanpak milieuproblemen etc.) onvoldoende gewaardeerd werden door de natuurorganisaties.

Dankzij de door de recreatieondernemers gevraagde inzet van een onafhankelijk voorzitter van de begeleidingsgroep van het project, is het vertrouwen gelukkig weer zodanig gegroeid dat uiteindelijk een helder eindresultaat geleverd kon worden. Onder meer de uitwerking van de hoofdlijnen van het nieuwe streekplan is van veel belang om in de toekomst, zowel bij de gemeenten als bij de provincie, een adequate behandeling van plannen te krijgen. Een in te stellen adviescommissie Toerisme & Recreatie heeft daarin een essentiële rol. Een (onafhankelijk) vertegenwoordiger uit de eigen gelederen in de adviescommissie versterkt het vertrouwen meer dan een ambtenaar van de provincie (of de gemeente) kan, omdat die allereerst geacht wordt bestaand beleid uit te voeren. Een onafhankelijk voorzitter sterkt het vertrouwen in een goede behandeling alleen maar verder.

Als een integraal plan aan de adviescommissie wordt voorgelegd, vindt uiteraard ook planologische toetsing plaats door de gemeenten. Vervolgens wordt het integrale plan aan de adviescommissie voorgelegd. Omdat in- en uitbreidingsplannen van verblijfsrecreatiebedrijven bij de meeste gemeenten weinig voorkomen, heeft men moeite met het goed kunnen beoordelen van de gevraagde integrale plannen, omdat dit veel sectorale kennis vereist. Een deskundige commissie (met zo mogelijk ervaring uit andere provincies) kan het proces in belangrijke mate versnellen en verbeteren.

### **Aanpak**

Voorgesteld wordt een adviescommissie in te stellen, bestaande uit 4 onafhankelijke personen: voorzitter en 3 deskundigen op het gebied van natuur en landschap, recreatie en ruimtelijke kwaliteit. Deze adviescommissie kan aan verblijfsrecreatieondernemers een financiële bijdrage toekennen voor het inwinnen van expertise op het gebied van natuur en landschap voor de totstandkoming van een integrale plan voor een verblijfsrecreatiebedrijf. De adviescommissie beoordeelt integrale plannen voor uitbreiding of nieuwvestiging van recreatievoorzieningen op kwaliteitswinst voor recreatie, kwaliteitswinst voor natuur en geeft antwoord op de vraag of er per saldo sprake is van winst voor natuur. Integrale plannen met een positief advies worden vervolgens voor verdere planologische toetsing voorgelegd aan gemeente en provincie.

De voorgestelde aanpak is een vorm van saldobenadering, zoals we die ook toepassen in het Hart van de Heuvelrug. Zoals bekend is de toepassing daarvan in de praktijk een weg met haken en ogen. Met het voorstel vanuit dit project wordt een specifieke werkvorm geïntroduceerd, in antwoord op het wantrouwen tussen en het gebrek aan wederzijdse kennis van de betrokken beleidsvelden, met als doel de planvorming en –toetsing sneller te kunnen doorlopen. Door 2 jaar te experimenteren met deze werkvorm in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, kan bezien worden of dit een bruikbare werkvorm is voor de toekomst in de gehele Heuvelrug of in de gehele streekplancategorieën Landelijk Gebied 3 en 4 waarin de EHS gelegen is.

Deze aanpak is in IPO-verband aangemeld als pilot gebiedsgericht beleid, op verzoek van de ministeries van EZ en LNV, om te komen tot werkbare oplossingen van de ruimtelijke problematiek van recreatiebedrijven in natuurgebieden.

### **Stappenplan**

Om tot uitvoering te kunnen overgaan, worden de volgende stappen doorlopen:

1. Afbakening werkerterrein adviescommissie ten opzichte van de ruimtelijke ordeningsprocedures: de adviescommissie komt niet in de plaats van de reguliere ruimtelijke toetsing. Als een integraal plan bij een gemeente wordt ingediend, legt de gemeente het na een eerste ruimtelijke toets voor aan de adviescommissie die het plan beoordeelt op kwaliteitswinst voor verblijfsrecreatie, natuur en ruimte en integraliteit. Na de ruimtelijke procedure bij de gemeente wordt het plan met het advies aan de provincie voorgelegd voor de ruimtelijke toetsing.
2. Instelling adviescommissie: GS zullen een instellingsbesluit moeten nemen. In dit besluit zullen worden opgenomen de vereisten aan een integraal plan en het toetsingskader waarvan de adviescommissie gebruik zal maken. Vereisten en toetsingskader zijn onderdeel van het Plan van Aanpak zoals dat door het Overlegorgaan Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug is vastgesteld.
3. Voorzien in ondersteuning van de adviescommissie: de adviescommissie heeft enige secretariële ondersteuning nodig. Het gaat om het organiseren van werkbezoeken en schrijven van adviezen. De werklast is afhankelijk van het aantal werkbezoeken en adviesaanvragen. In de pilotperiode

van 2 jaar wordt gestreefd naar 10 adviezen over integrale plannen. Per advies wordt een werkbezoek aan het plangebied afgelegd. Daarnaast zal in de beginperiode tijd moeten worden gereserveerd voor voorbereidingen voor de punten genoemd onder 1 t/m 4 en 2 werkbezoeken aan de gemeenten respectievelijk de verblijfsrecreatieondernemers in het Nationaal Park. De ondersteuning kan extern worden ingehuurd of door de provincie worden geleverd. Externe inhuur is onafhankelijk; provinciale ondersteuning heeft als voordeel korte lijnen met de provinciale ruimtelijke toetsing en de toename van deskundigheid binnen de provincie op het gebied van de wisselwerking tussen verblijfsrecreatie en natuur en ruimtelijke kwaliteit.

4. Benoeming commissieleden: wanneer GS het instellingsbesluit hebben genomen, worden de voorzitter, leden en hun plaatsvervangers benoemd op voordracht van het recreatief-toeristisch bedrijfsleven (voor verblijfsrecreatie), respectievelijk de natuurorganisaties (voor natuur) en het college van GS (voor ruimtelijke kwaliteit en de voorzitter).
5. Uitwerken financiële ondersteuningsregeling voor natuur- en landschapsadvies: om te komen tot een integraal plan zal een verblijfsrecreatieondernemer expertise moeten inwinnen op het gebied van natuur en landschap. De ondernemer kan voor een deel van de kosten een beroep doen op een ondersteuningsregeling van de adviescommissie. Gedacht wordt aan een bijdrage van 50% in de kosten, tot een maximum van €10.000.
6. Kennismakingsronde van adviescommissie met gemeenten in het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Voorafgaand aan de start van de eigenlijke advieswerkzaamheden zal de adviescommissie met de gezamenlijke gemeenten en de provinciale plantoetsers in het Nationaal Park kennismaken om uiteen te zetten wat de rol en werkwijze is van de adviescommissie en wat hiervan de meerwaarde is voor de ruimtelijke plantoetsing en het verloop van de reguliere planprocedures.
7. Kennismakingsronde van adviescommissie met verblijfsrecreatieondernemers in het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Voorafgaand aan de start van de eigenlijke advieswerkzaamheden zal de adviescommissie met de gezamenlijke verblijfsrecreatieondernemers in het Nationaal Park kennismaken en uiteenzetten wat de adviescommissie kan betekenen voor verblijfsrecreatieondernemers met plannen voor uitbreiding, inbreiding of herstructurering: begeleiding van de integrale planvorming, ondersteuning voor natuur- en landschapsadvies, etc.

### **Evaluatie**

De pilot zal aan het einde van de looptijd worden geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt besloten of de adviescommissie Toerisme & Recreatie een structureel karakter krijgt en of het werkgebied wordt uitgebreid met het Hart van de Heuvelrug, en later wellicht de gehele streekplancategorieën Landelijk Gebied 3 en 4.

### **Werkbudget**

Op 7 september 2004 hebben GS een budget van €200.000 toegekend voor deze pilot Kwaliteitsverbetering verblijfsrecreatie en natuur in Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug, te starten in 2005 en met een looptijd van twee jaar. Dit budget is afkomstig uit Hart van de Heuvelrug. Vanuit het Reconstructieplan kan 50% cofinanciering plaatsvinden, tot een maximum van €100.000. Dit betekent dat het budget van Hart van de Heuvelrug niet volledig zal worden ingezet voor de pilot. Het resterende budget is dan beschikbaar voor uitbreiding van het werkgebied van de adviescommissie (bij positief resultaat van de pilot) met het Hart van de Heuvelrug; ook weer in combinatie met cofinanciering uit het Reconstructieplan.

### **Begroting pilot, duur 2 jaar**

Vergoeding leden adviescommissie conform de Verordening rechtspositie	
staten- en commissieleden provincie Utrecht 1994 à €319,96 per werkbezoek	
resp. per vergadering	44.000
secretariaat adviescommissie, 0.20 fte	20.000

kantoorkosten	10.000
reis- en verblijfkosten werkbezoeken	6.000
financiële bijdragen voor natuur- en landschapsadvies	
t.b.v. totstandkoming integraal plan, 50% tot max. 10.000 per advies	100.000
onvoorzien	20.000
	<hr/>
totaal	€ 200.000