



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 februari 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-798120391
DOS-2019-0008461

Bijlagen
1

Aan Provinciale Staten

Onderwerp
Resultaten onderzoek "Kleinschalige
verblijfsaccommodatie aan de Hollandse Plassen"

Geachte Statenleden,

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de opbrengst van het onderzoek "Kleinschalige verblijfsaccommodatie aan de Hollandse Plassen" in het kader van het stimuleren van het Meerdaags Varen op de Hollandse Plassen dat in 2021 door Bureau BUITEN in opdracht van de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd in nauwe samenwerking met gemeenten in het Hollandse Plassengebied.

1. Inleiding

1.1 Partijen willen kansen voor meerdaags varen benutten

Overheden en ondernemers in het Hollands Plassengebied zien kansen om de plassen verder te ontwikkelen voor (water)recreatie en toerisme. Zo werkt de provincie op dit moment samen met belanghebbenden in het Hollands Plassengebied aan een Gezamenlijk Programma Waterrecreatie, met 'gastvrije en beleefbare plassen' als één van de speerpunten.

Een specifieke kans is het stimuleren van meerdaags (sloep)varen, waardoor recreanten langer op en rondom de Hollandse Plassen verblijven en er meer kunnen besteden. Om een impuls te geven aan het meerdaags varen, is verspreid en netwerk van kleinschalige overnachtingslocaties op of aan het water nodig, op een aantal uren varen van elkaar. De ambitie is om:

1. Bestaande kleinschalige overnachtingslocaties zoals B&B's, trekkershutten, campings, etc aan dit concept te binden.
2. Het netwerk uit te breiden met nieuwe, unieke kleinschalige locaties, waarbij de zogenaamde Dobberhuisjes het uithangbord van het Meerdaags Varen zal worden.

Een Dobberhuisje is een drijvende, autarkische overnachtingsplaats, bij voorkeur liggend op een bijzondere plek. Op dit moment ligt er alleen in Nieuwkoop een Dobberhuisje. Ook wordt gedacht aan het overnachten bij de boer, als alternatieve inkomstenbron.

Het concept meerdaags varen is opgenomen in het Gezamenlijk Programma Waterrecreatie. Dit initiatief past ook binnen de ambities van de provincie zoals omschreven in Collegeakkoord 2019-2023 onder Gezond en Veilig Zuid-Holland:

- *“We bevorderen wandelnetwerken, verbindingen en recreatievaart, zodat inwoners in groene gebieden kunnen rusten, sporten, bewegen en recreëren”.*
- *“Voor de waterwegen zorgen we voor betere verbindingen voor recreatief waterverkeer, in het bijzonder in het plassengebied.”*

1.2 Realisatie kleinschalige accommodaties blijkt in de praktijk lastig.

Door (de omgang met) bestaand beleid en wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en natuur, de procedures voor vergunningverlening en de vele betrokken partijen, is het in de praktijk lastig om plannen van ondernemers met de nieuwe concepten zoals de Dobberhuisjes, daarvoor ook daadwerkelijk te realiseren. Initiatiefnemers geven aan veel onduidelijkheid te ervaren bij gemeenten en provincie over wat wel en niet kan. Daarbij heerst ook het idee dat het wiel telkens opnieuw moet worden uitgevonden en lijken overheden vaak onbekend met de concepten waardoor aanvragen op voorhand worden afgewezen. Er is daarom behoefte aan meer duidelijkheid over wat er binnen bestaand beleid en wet- en regelgeving wel en niet kan, aan consistentie in beleid en regelgeving én aan concrete handvatten voor de uitvoering.

1.3 Onderzoek geeft inzicht in kansen, knelpunten en oplossingsrichtingen

In samenspraak met gemeenten en ondernemers binnen het Hollandse plassengebied heeft de provincie Zuid-Holland in april 2021 Bureau BUITEN, vanuit de portefeuille Waterrecreatie, opdracht gegeven om een nader verkennend onderzoek te doen naar de (on)mogelijkheden voor kleinschalige ‘unieke’ overnachtingslocaties op en aan het water, aansluitend op de ambities voor Meerdaags varen.

Het onderzoeksrapport van Bureau BUITEN schetst een beeld van de huidige situatie voor zowel overheden als ondernemers: welke mogelijkheden bieden wet- en regelgeving, waar zit eventuele afwegingsruimte en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen? Waarbij de focus van het onderzoek met name lag op realisatie van de Dobberhuisjes en de overnachtingsmogelijkheden bij agrariërs.

Vooraf was het doel van het onderzoek om als eerste te onderzoeken of het realiseren van kleinschalige accommodaties ten behoeve van het meerdaags varen levensvatbaar is en als tweede stap een schrijven van een ‘ondersteunend handboek’ voor ondernemers en overheden als hulpmiddel bij het doen van aanvragen.

De aanpak bestond uit:

- Een analyse van bestaand beleid en regelgeving;
- Gesprekken met beleidsmedewerkers van de provincie en van de vijf gemeenten, met het waterschap en met ondernemers;
- Een verkenning van goede voorbeelden;
- Een gebiedstafel met excursie waarin de knelpunten en oplossingsrichtingen samen met betrokken partijen zijn geconcretiseerd en aangevuld. Hieraan namen deel de provincie, gemeenten, ondernemers en vertegenwoordigers vanuit toerisme, recreatie en natuur/landschap.

2. Speelveld: betrokken partijen, belangen en rollen

Er zijn veel verschillende partijen die een rol hebben in de realisatie van kleinschalige verblijfsaccommodaties zoals de Dobberhuisjes op en langs het water. Aan de 'toetsende kant' zijn de provincie, de omgevingsdienst, de gemeenten en het waterschap de belangrijkste partijen.

Voor het realiseren van een kleinschalige verblijfsaccommodatie moet een initiatiefnemer vaak één of meerdere vergunningen aanvragen. Als het initiatief niet binnen het bestemmingsplan past, dan is eerst een aanpassing of afwijking van het bestemmingsplan nodig. De gemeente beoordeelt aanvragen vanuit economisch oogpunt (recreatie en toerisme) en vanuit ruimtelijk oogpunt (RO). Vanuit het economisch belang is men meestal positief, vanuit ruimtelijke ordening verschilt dat. Een goede balans tussen recreatie en natuur en landschap is voor gemeenten een belangrijk uitgangspunt.

Omdat initiatieven vaak raken aan belangen van de provincie (denk aan ruimtelijke kwaliteit en natuur), moeten gemeenten bij het beoordelen van aanvragen ook de provincie betrekken. De provincie wil duurzame vaarrecreatie en meerdaags verblijf op het water in het Hollandse Plassengebied vanuit het recreatief en economisch belang graag stimuleren, waarbij dit zorgvuldig moet worden afgewogen ten opzichte van andere belangen (bv geen negatieve impact op natuurwaarden, terughoudend met toestaan nieuwe bebouwing in het buitengebied/ in waardevolle landschappen, voorkomen permanente bewoning).

Het waterschap heeft een toetsende rol waar kleinschalige accommodaties hun belangen raken. Voor het realiseren van een accommodatie op of langs het water is meestal een watervergunning nodig. Het waterschap toetst dan of de waterkwaliteit, waterveiligheid en het beheer en onderhoud niet in gevaar komen.

3. Spanningen en knelpunten bij de uitbreiding van het netwerk meerdaags varen met kleinschalige en bijzondere verblijfsaccommodaties

Uit het onderzoek zijn spanningen en knelpunten naar voren gekomen die de uitbreiding van het netwerk met kleinschalige en bijzondere verblijfsaccommodaties belemmeren. Deze zijn geordend in vier thema's en voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

Observaties bureau Buiten:

Beleid en regelgeving

- Gemeenten en provincie hebben geen duidelijk integraal beleid of regelgeving voor dit soort verblijfsaccommodaties.
- Er is vrijwel altijd sprake van maatwerk.
- Beleid en regelgeving spreken elkaar soms tegen en zijn gevoelig voor persoonlijke interpretatie.
- Er zijn veel varianten van verblijfsaccommodaties en onduidelijkheid over wat we eronder verstaan.
- Afstemmen van beleid blijkt in de praktijk lastig.

Natuur en ruimtelijke ordening

- Wet- en regelgeving op het gebied van natuur en erfgoed brengen beperkingen met zich mee (m.n. Natura2000-status, Natuurnetwerk Nederland en/of een cultuurhistorisch kroonjuweel).
- Overheden zijn terughoudend in toestaan van nieuwe bebouwing buiten bestaand stedelijk gebied en van verblijfsaccommodaties bij jachthavens.
- Problematiek rondom permanente bewoning heeft negatieve invloed op bereidheid tot medewerking van overheden.

Procedures

- Ondernemers verzanden in complexe vergunningenprocedures en hoge kosten voor onderzoek.
- Er ontbreekt een referentiekader doordat er weinig ervaring is met het beoordelen van initiatieven.
- Voor de accommodaties die wel zijn gerealiseerd, was vaak een lange adem nodig.

Denkbeelden, houding en communicatie

- Bepaalde denkbeelden en ervaringen werken belemmerend.
- De communicatie tussen beleidsvelden kan sterk worden verbeterd, er is beperkt contact tussen betrokken partijen.
- Er is een groot verschil in hoe partijen de processen ervaren en ze staan vaak (onnodig) tegenover elkaar.

4. Aanknopingspunten voor het realiseren van kleinschalige verblijfsaccommodaties

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er ondanks de nodige spanningen en knelpunten, voldoende aanknopingspunten zijn om verder te kijken naar de mogelijkheden voor het realiseren van bijzondere kleinschalige verblijfsaccommodaties. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

1. Beleid en wet- en regelgeving bieden onder voorwaarden beperkte ruimte voor het realiseren van kleinschalige verblijfsaccommodaties in het Hollands Plassengebied, alleen niet op elke plek. Per aanvraag moet heel zorgvuldig gekeken worden wat waar mogelijk is. Er is sprake van maatwerk.
2. De meeste beleidsmedewerkers die zich bezighouden met ruimtelijke ordening en natuur staan in principe niet onwelwillend tegenover accommodaties voor meerdaags varen; een zorgvuldige afweging staat daarbij voorop.
3. Aangezien het gaat om kleinschalige verblijfsaccommodaties, in een gebied waar bovendien al veel recreatief gebruik plaatsvindt, is het goed mogelijk dat aantasting van natuurwaarden

in veel gevallen niet of nauwelijks aan de orde is. Er is al bestaand gebruik dat qua omvang nauwelijks zal toenemen, de impact op het landschap is beperkt door bestaande bebouwing in de omgeving en de kleine bouwmassa, de accommodaties kunnen duurzaam uitgevoerd worden.

4. Er is een bestaand netwerk van enthousiaste en professionele ondernemers die al gestart zijn met accommodaties voor meerdaags varen. Zij willen het netwerk laten groeien en werken graag mee aan duidelijke afspraken over de randvoorwaarden (bv voorkomen permanente bewoning).
5. In de gesprekken en tijdens de gebiedstafel zijn door overheden, waterschap en ondernemers, de nodige mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen voor het wegnemen van spanningen en knelpunten (zie hoofdstuk 5 van het onderzoeksrapport). Er is bereidheid om hierover mee te denken/ aan te werken.

5. Conclusies en vervolg

Voor veel spanningen en knelpunten zijn oplossingsrichtingen aangedragen en er is enthousiasme en bereidheid bij de verschillende stakeholders om met dit onderwerp verder te gaan.

- Oorspronkelijk zou het onderzoek afgerond worden met het opleveren van een rapport met concrete handvatten voor de uitvoering. Bijvoorbeeld voor het op elkaar afstemmen en vereenvoudigen/verduidelijken van beleid, regelgeving en procedures, een kort advies over het gewenste type overnachtingslocaties en de doelgroep, kansrijke locaties om mee te beginnen en stappenplannen voor de aanvraag- en beoordelingsprocedures. Het maken van een generiek document en aanpak (een handboek) blijkt echter niet logisch.
- Uit het onderzoek blijkt dat de bestaande kaders van beleid en wet- en regelgeving (zij het beperkte/ onder voorwaarden) voldoende ruimte voor het realiseren van kleinschalige accommodaties bieden. Hier is wel een zorgvuldige afweging voor nodig is. Er hoeft aan de huidige wet -en regelgeving voor dit onderwerp niet te worden aangepast. Wel heeft de provincie Zuid-Holland extra aandacht op het tegengaan “permanente bewoning” en “ondermijning”.
- Er is ruimte voor kleinschalige ontwikkeling, maar onder beperkende voorwaarden – dus niet overal (maatwerk). Met elkaar moet zorgvuldig worden gezocht naar geschikte locaties.
- De reden dat initiatieven voor realisatie van kleinschalige accommodaties niet verder komen is vaak ook dat overheden onderling (zowel provincie als gemeenten) en binnen een overheidslaag de verschillende beleidsafdelingen, elkaar veelal moeilijk weten te vinden cq lastig met elkaar communiceren. Er is veelal sprake van vooringenomen standpunten: aan de voorkant wordt al gedacht dat een provincie of een gemeente het toch niet goed vindt, zonder met elkaar het gesprek te voeren en de casus samen te verkennen. Met als gevolg dat een goede afweging niet mogelijk is.

De meest concrete oplossingsrichtingen, waarmee de grootste winst kan worden geboekt, zien we op het gebied van communicatie en afstemming zodat elkaars standpunten en begripsvorming duidelijker worden en onbekendheid aan de voorkant wordt weggenomen:

- Tussen beleidsafdelingen en overheden onderling: het gesprek met elkaar aangaan over wat wel en niet wenselijk is en meer afstemming zoeken over elkaars standpunten.

- Tussen overheden en initiatiefnemers: open het gesprek aangaan over de mogelijkheden, aangeven wat een initiatiefnemer kan verwachten en één aanspreekpunt creëren gedurende het proces.

Daarnaast worden dit jaar concrete aanvragen gezamenlijk, integraal en casusgewijs opgepakt behandeld om zo tot een lerende maatwerk aanpak te komen, die vervolgens breder kan worden toegepast en uitgerold over het Hollandse Plassengebied (er is inmiddels een oproep gedaan aan gemeenten en initiatiefnemers om casussen aan te dragen).

Tot slot wordt het concept Meerdaags Varen doorontwikkeld. Het huidige netwerk met bestaande en potentiële accommodaties langs het water wordt in beeld gebracht en met kansrijke nieuwe locaties uitgebreid. Het initiatief ligt hier met name bij de ondernemers en de regio. De provincie kan en wil hierbij een ondersteunende en faciliterende rol spelen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

--	--

drs. H.M.M. Koek

drs. J. Smit

Bijlage: onderzoek "Kleinschalige verblijfsaccommodatie aan de Hollandse Plassen" van Bureau BUITEN