

Speerpunten voor natuur en landschap in Provinciale visie Recreatie en Toerisme

26 februari 2024

Behandeld door: Maarten Witberg

Aanleiding

De provincie Gelderland bereidt een visie op Recreatie en Toerisme voor die in de loop van 2024 zal worden vastgesteld. De provincie gebruikt de visie als basis voor uitvoeringsprogramma's, en deze vormt een bouwsteen van de voorgenomen actualisatie van de provinciale omgevingsvisie ("Gaaf Gelderland")¹.

Onze bijdrage, mede namens lokale achterban

Wij staan positief tegenover het opstellen van een visie om recreatie in goede banen te leiden en we stellen het op prijs dat we de gelegenheid krijgen om onze speerpunten in deze ambtelijke voorbereidingsfase naar voren te brengen.

In dit document bieden we voor natuur en landschap belangrijke uitgangspunten, kwesties en opgaven aan de provinciale organisatie aan. We hebben onze leden en aangesloten organisaties geconsulteerd in drie online-bijeenkomsten (voor Rivierenland, Achterhoek en Veluwe) en hun bevindingen, zorgen en wensen verwerkt in dit document.

We hebben de speerpunten als volgt gegroepeerd:

1. Vertrekpunt natuur
2. Trends, kansen en bedreigingen van dagrecreatie en verblijfsrecreatie
3. Opgaven voor de provincie en opgaven in de regio's
4. Oplossingsrichtingen

We hopen dat we met deze speerpunten een positieve bijdrage aan de provinciale visie voor Recreatie en Toerisme geven. We zijn graag bereid om ons verhaal verder toe te lichten.

¹ <https://www.gelderland.nl/themas/omgeving/omgevingsvisie>

1. Vertrekpunt voor natuur

1. *Natuur op één*

In Gelderland staat de opgave voor herstel, behoud en versterking van natuur centraal. Natuur en Milieu Gelderland pleit voor robuust herstel. Dat wil zeggen dat de basiskwaliteit van natuur en biodiversiteit verbeterd moet worden naast herstel van beschermde gebieden.

De gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatie en toerisme worden daardoor gestuurd. Bestaande natuur moet ontzien worden en natuur met schade door teveel verstoring hersteld. Als er geen natuur is, kunnen we er ook niet van genieten. De intrinsieke waarde van natuur staat voorop.

2. *De mogelijkheid om te kunnen recreëren in een groene, natuurlijke omgeving is een basisbehoefte*

Het grootste deel van de mensen woont en werkt in een drukke, zelden stille en nooit echt donkere stedelijke omgeving. Voor een gezond bestaan is het kunnen ontspannen en verblijven in een groene, natuurlijke omgeving meer dan ooit van levensbelang.

Er moet dan wel genoeg groene ruimte zijn om in te kunnen vertoeven - en voldoende gelegenheid om ergens te komen waar het leeg, stil en 's avonds donker is. We verwijzen naar de voorstellen in het manifest Levende Rivieren en de Agenda Natuurinclusief, die gericht zijn op het vergroten van toegankelijke groene ruimte. Juist in Gelderland waar de stedelijke bevolking groeit en bestaande natuur moet worden ontzien is behoefte aan nieuwe natuurrijke recreatielandschappen.

3. *Vrijtijdseconomie is een pijler onder een vitaal landelijk gebied*

Van oudsher is het landschap gevormd als agrarisch cultuurlandschap. Naast landbouw vormt de vrijetijdseconomie een belangrijke en groeiende inkomstenbron voor een vitaal landelijk gebied.

Een gezonde, gevarieerde en natuurinclusieve vrijetijdseconomie, van routenetwerk, recreatiepark tot landwinkel, zien wij als een maatschappelijk en economische pijler.

4. *Natuurinclusief ontwikkelen*

De gewenste basiskwaliteit natuur en waardevolle landschappen ontstaan dankzij oplossingen gebaseerd op de natuur en met respect en oog voor cultuurhistorie. Die denkwijze moet leidend zijn bij de ontwikkeling van recreatie en toerisme in Gelderland. "Natuurinclusief denken en doen" is een opgave voor hoofd, hart en tekentafel.

2. Trends, kansen en bedreigingen

1. *Verblijfsrecreatie*

In Gelderland bevinden zich ongeveer 22.500 vakantiewoningen, waarvan er bijna 1300 nieuw zijn gebouwd in de periode 2017-2022. Netto zijn er iets minder vakantiewoningen dan in 2017 (23.100)². Er zijn ongeveer 200 huisjesterreinen in Gelderland, de meeste rond en in de Noord-Veluwe³.

Er is sinds enkele jaren sprake van een overnamegolf in de verblijfsrecreatie van regionale (familie)bedrijven naar grote investeerders⁴. Minstens een deel van de nieuwe eigenaren laat zich minder gelegen liggen aan het natuurbelang⁵. Vakantiehuizen worden steeds groter en luxer⁶. Met name binnen natuurgebieden is deze versterking ongewenst. In EU-verband wordt gewerkt aan de beleidslijn “no net land take”. Het idee is om het ruimtebeslag voor stedelijk gebied netto niet meer toe te laten nemen. Deze beleidslijn is (nog) niet van kracht, maar wij bevelen aan om in deze geest de omgevingsvisie vorm te geven. Verblijfsrecreatieparken, zeker de grotere, rekenen we tot de stedelijke functies.

Agenda natuurinclusief kent ook een aanpak vrijetijdseconomie⁷. In Gelderland is belangstelling bij ondernemers voor natuurgerichte recreatie⁸.

Permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans is sinds jaar en dag aan de orde, soms uit wens, soms uit (financiële) noodzaak. Daarnaast worden arbeidsmigranten soms in recreatiewoningen gehuisvest. In het algemeen is permanente bewoning niet toegestaan, maar er wordt beperkt gehandhaafd en veel gedoogd. Een aantal gemeentes heeft beleidsregels voor het in het bestemmingsplan kunnen omzetten naar permanente bewoning.

2. *Dagrecreatie*

Het overgrote deel van de recreatieve druk in een gebied is afkomstig van bezoekers uit de nabije omgeving. Historisch is de hoeveelheid beschikbare groene ruimte zeer sterk gedaald (80% sinds 1900⁹) terwijl de bevolking nog altijd groeit (tot 19,6 miljoen in 2040¹⁰). De bestaande groene ruimte, die veelal uit beschermde natuur bestaat, komt hierdoor steeds meer onder druk, het Veluwe Recreatiezoneringplan ten spijt. Agenda Natuurinclusief becijfert dat er landelijk ruim 60.000 hectare groen-recreatieve ruimte extra nodig is. Dit getal zal deels overlappen met de

² Het landschap geduid, PBL 2023

³ Oude cijfers: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2009/16/aantal-huisjes-op-de-huisjesterreinen-per-provincie-per-grootteklasse-en-per-toeristengebied-1-januari-2009>

⁴ <https://pretwerk.nl/opinie/overnamegolf-onder-nederlandse-verblijfsrecreatieve-bedrijven/67909>. Actuele cijfers zijn niet bekend

⁵ <https://www.duinbehoud.nl/de-sluipende-opmars-van-vakantieparken-en-strandpaviljoens/>

⁶ <https://www.nationalecreatiegids.nl/accommodaties/nieuws/15682-markt-voor-vakantiehuizen-begint-steeds-meer-op-reguliere-woningmarkt-te-liken>

⁷ <https://agendanatuurinclusief.nl/domeinen-stellen-zich-voor/vrijetijdseconomie/>

⁸ O.a. project Natuur en Vakantieparken.

⁹ Agenda Natuurinclusief, achtergronddocument Aanpak Vrijetijdseconomie

¹⁰ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-cbs-2022-regionale-bevolkingsprognose-2022-2050-4977.pdf>

landelijke ambitie om 80.000 hectare nieuwe natuur te realiseren. De ontwikkeling van dit laatste verloopt traag¹¹ maar de situatie in Gelderland is beter¹².

Routevorming is gericht op doelgroepen, mede om conflicten te voorkomen (bijv. wandelaars / mountainbikers). Dit leidt echter tot meer doorsnijding van natuurgebieden en daarmee ecologische schade. Daarom is het belangrijk om stille rustgebieden aan te wijzen en te handhaven. Maar zelfs dan blijft de opgave bestaan om te verstoorde natuurgebieden te ontzien met recreatie.

3. Opgaven

1. Er is landelijk een groot tekort aan groene ruimte die geschikt is voor recreatie en er is geen zicht op verbetering op korte en middellange termijn. Gelderland is evenwel een groene provincie met juist relatief veel ruimte. De druk vanuit de rest van Nederland zal voorlopig relatief hoog blijven. Daarbovenop komt de toenemende verstedelijking en daarmee toenemende vraag naar groene uitloopgebieden. Naast het zoeken en ontwikkelen van nieuwe groene ruimte voor recreatie is er ook geleiding van de bezoekersstromen nodig.
2. Een goed binnenlands aanbod voor recreatie en toerisme zien we als een manier om vakantievluchten te beperken. De klimaatopgave is belangrijk voor verduurzaming van de samenleving. In de sector luchtvaart is reductie van CO₂-uitstoot moeilijk realiseerbaar zolang oplossingen zoals elektrisch vliegen en Sustainable Air Fuels nog niet op schaal toepasbaar zijn. Naast inzet op andere modaliteiten (reizen per trein binnen EU) ligt er ook een opgave voor het bevorderen van duurzame alternatieven dichterbij huis.
3. Overlastgevende recreatie en evenementen zoals recreatief motorrijden, mountainbiken, motorcross, en sport- en muziekevenementen onttelen hun aantrekkingskracht voor een deel aan het landschap als decor. Tegelijk doen deze activiteiten afbreuk aan de kwaliteiten van het landschap, verstoren ze natuur en geven ze overlast voor omwonenden. In het algemeen zijn gemeenten het bevoegd gezag; een provinciale visie op recreatie en toerisme moet gemeenten handvatten geven voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
4. Rivierenland:
Voor de opgave voor het rivierengebied en de IJsseluitwaarden sluiten we aan bij Levende Rivieren¹³. 12 natuurorganisaties, waaronder Natuur en Milieu Gelderland, hebben dit manifest gepubliceerd in november 2023. Hier ligt een goede kans voor meervoudig ruimtegebruik voor waterveiligheid, recreatie, natuur en landbouw. Ook de komgronden hebben potentie voor recreatieve netwerken, gekoppeld aan versterking van de groen-blauwe dooradering, zoals het groen-blauwe raamwerk van de Groene Metropoolregio¹⁴.

¹¹ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/provincies-leggen-te-weinig-nieuwe-natuur-aan~b878d772/>

¹² De landelijke opgave voor Gelderland is ruim 10.000 ha tot 2027, dit ligt op schema <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=25905>

¹³ <https://www.levenderivieren.nl/>

¹⁴ <https://www.groenemetropoolregio.nl/projecten/groen-blauw-raamwerk/>

5. **Achterhoek en De Liemers:**

Het kleinschalige landschap met beekdalen, landgoederen en natuurgebieden leent zich goed voor recreatieve routenetwerken, maar toegenomen recreatiedruk is ook in hier punt van zorg: vanuit de recreatiezonering Veluwe wordt een waterbedeffect verwacht van meer druk in de Achterhoek. Een provinciebrede recreatiezonering, zeker met het oog op het beschermen van kwetsbare natuurparels, is nodig, naast investeringen in het groen-blauw-recreatieve netwerk van klompenpaden tot (nieuwe) landgoederen.

6. **Veluwe:**

De Veluwe is de meest kansrijke plek om invulling te geven aan “stil en donker”.

Het recreatiezoneringsplan vormt hiervoor een goede start; tegelijk zien we dat de wisselwerking met verblijfsrecreatie nog om visievorming vraagt. Een volgende verduurzamingsronde van huisjesparken (na Krimp en Groei) is nodig, waarbij opnieuw gekeken zou moeten worden naar uitplaatsing en herontwikkeling wenselijk kan zijn, bijvoorbeeld in combinatie met de ontwikkeling van nieuwe landgoederen.

Wij vragen aandacht voor verstoring en uitstoot van lokale ontsluitingswegen over de Veluwe.

Tenminste enkele lokale situaties vragen om afwaardering of afsluiting.

De Veluwe is het grootste aaneengesloten natuurgebied op land in Nederland. Voor natuurherstel en -versterking is intensieve samenwerking nodig tussen eigenaren, gemeenten, stakeholders en provincie. Met de recreatiezonering is hierin een goede stap gezet. Verdere uitbouw en doorontwikkeling is een belangrijke opgave.

Oplossingsrichtingen

1. **Maak een provinciaal regieplan**

- Vrijwaar beschermde natuur van achteruitgang door recreatiedruk. Hanteer het stand still-step forward principe¹⁵.
- Maak een provincie- en sectorbrede recreatiezonering.
- Koppel de recreatieve routestructuur aan groenblauwe dooradering, groenblauwe raamwerken en Groene Ontwikkelingszones
- Wijs enkele concentratiegebieden aan waar groei van intensieve verblijfsrecreatie en evenementen onder voorwaarden mogelijk zijn (zie kader) en beperk de ontwikkeling tot deze locaties.

¹⁵ Stand still: huidig gebruik mag niet tot verdere achteruitgang leiden. Step forward: nieuwe initiatieven en transformaties moeten tot versterking van natuur leiden.

- Ontwikkel samen met terreineigenaren, stakeholders en gemeenten een langetermijn-perspectief voor de Veluwe als ruimtelijke eenheid, mogelijk als overkoepelend nationaal park op Europese schaal¹⁶.

Stel voorwaarden aan uitbreiding en transformaties

Een eventuele uitbreiding van het aanbod aan verblijfsrecreatie moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- *Begrensd in omvang en in verhouding met omliggende dorpen en kernen*
- *Gekoppeld aan een recreatieve hoofdstructuur*
- *Met handhaafbare regels voor permanente bewoning*
- *Liefst ontwikkeld door initiatiefnemers met binding in de regio*
- *Natuurinclusief*
- *Met een bijdrage aan versterking van het landschap*

Draagkracht landschap en natuur is leidend voor netwerken en routes

- *Keuzen zijn nodig bij ontvlechting routes -> maaswijdte niet kleiner*
- *Afsluiten is geen taboe; soms door een hek of slagboom maar liever door inrichting (ruige vegetatie; waterbarrière; opheffen route*
- *Lawaairecreatie en evenementen moeten plaats hebben buiten GNN/GO; verduurzaming en electrificatie van gemotoriseerde recreatie bevorderen (motoren, boten).*
- *In bijzondere gevallen moet uitplaatsen of opheffen van een voorziening mogelijk.*

2. Zorg voor een convenant “Natuurinclusieve recreatie”

- Maak de sector deelgenoot van de ambities, versterken van waarden en kwalitatieve ontwikkeling door het bestendigen in gezamenlijke afspraken. Zorg voor verbinding met natuurorganisaties.
- Omarm de principes van Agenda Natuurinclusief¹⁷.
- Gebruik de streekgidsen en landschapschapsecologische analyses bij beoordeling van ontwikkelingen en maatregelen voor landschapsversterking.
- Zie er op toe dat alle recreatieve ontwikkelingen invulling geven aan het provinciale beleid voor versterking van de Kernkwaliteiten landschap, natuur en cultuurhistorie.
- Zet in op actieve ontwikkeling kernkwaliteiten van (met name) GO gebieden.
- Neem medeverantwoordelijkheid voor realisatie en beheer van recreatieve routes en voorzieningen binnen en buiten natuurgebieden.
- Experimenteer met nieuwe verdienmodellen voor recreatie en natuurontwikkeling.

¹⁶ Het langlopende Unesco Man and Biosphere programma kan als inspiratiebron en leidraad dienen
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247418>

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/03/agenda-natuurinclusief-2-0>

3. Organiseer stilte en duisternis

Gelderland heeft stiltebeleid. Echter, dit voorziet nog niet in aanpak van overlastgevende activiteiten in de natuur. Beleid voor behoud en beleving van duisternis is er niet. De lichtvervuiling in Nederland en Gelderland is groeiende en zowel natuur als gezondheid van mensen ondervindt daar last van. Met name de Veluwe is geschikt om als donker gebied (voor de nachtelijke uren) op de kaart te zetten. De visie op recreatie en toerisme en het omgevingsbeleid zijn bij uitstek geschikt om deze kwaliteiten te borgen. Voor bestaande verblijfsrecreatie geldt een zorg met betrekking tot versterking van kwetsbare natuur, jaarrond en in het bijzonder in seizoenen dat dieren daar extra gevoelig voor zijn. Maak een handreiking voor gemeentelijk beleid op basis van ruimtelijke en ecologische criteria.

- Wij stellen voor om de recreatiezonering rond verblijfsrecreatie te beoordelen op schade aan natuur en waar nodig de ontsluiting (al dan niet seizoensmatig) aan te passen. Evalueer het beleidskader evenementen dat ikv Recreatiezonering wordt opgesteld en schaal op naar de gehele provincie.
- Zet samen met gemeenten actief in op het vinden van alternatieve locaties voor lawaaierecreatie buiten Natuurgebieden, met name crossterreinen in of nabij natura 2000 en GNN

4. Vergroot Groene Uitloopgebieden

- Koppel verstedelijkingsafspraken aan ambitieuze uitbreiding van groene ruimte en borg de afspraken met gemeenten.
- Hanteer een ruime groennorm per woning; zorg voor een groenvoorziening op minder dan 300 meter van elke woning¹⁸.
- Hanteer Park Lingezegen als model voor intergemeentelijke samenwerking met een gecombineerde opgave voor recreatie, verstedelijking en landschapsversterking in geëigende gebieden zoals het Middengebied Stedendriehoek en het Binnenveld.

5. Zet in op gedragsverandering

- Maak gebruik van vrijwilligersnetwerken die het verhaal van natuur en landschap kunnen vertellen¹⁹ en die zich actief inzetten voor landschapsbeheer.

¹⁸ Bijvoorbeeld de 3-30-300 regel (zicht op 3 bomen vanuit de woning, 30% beschaduwde publieke ruimte in de buurt, op 300 meter een parkje; Of conform het Manifest voor een Groen Gelderland (<https://groenmanifestgelderland.nl/>) : "Stel een minimumeis aan groene ruimte bij bouwprojecten van minimaal 75 m2 groen per woning en altijd een groenvoorziening op maximaal 300 meter van een woning."

¹⁹ O.a. al toegepast bij route-afsluitingen ikv recreatiezonering veluwe: hier zijn niet in eerste instantie handhavers, maar juist lokale vrijwilligers ingezet om bezoekers te vertellen over de recreatiezonering en de reden van afsluitingen.

- Maak een provinciaal actieplan Groene Vrijwilligers²⁰.
 - Maak recreanten- en sportverenigingen mede-verantwoordelijk voor goed gedrag in landschap en natuur, ondersteun ze daarbij. De samenwerking met gebruikersgroepen in het kader van de Recreatiezonering Veluwe kan hiervoor model zijn.
 - Vergroot de kennis over en betrokkenheid bij kwetsbare natuur bij het brede publiek, niet door meer bezoekers en drukte in de natuurgebieden maar door kwalitatief belevingsaanbod waar bezoekers kennis maken met natuurkwaliteit, denk aan natuurexcursies, lezingen, tentoonstelling in een bezoekerscentrum, goede info over natuur bij routes, online content etc.
 - Zorg voor duidelijk en eenduidig handelingsperspectief voor bezoekers van natuurgebieden hoe zij zelf kunnen bijdragen aan minder verstoring van natuur en landschap waarbij bij voorkeur op de schaal van een gebied/landschap wordt gedacht, en niet per terreinbeheerder, voor zover mogelijk.
 - Laat de inrichting van de openbare ruimte gedragsverandering ondersteunen. Bijvoorbeeld door routes over dijken te compartimenteren zodat er geen lange doorgaande routes voor gemotoriseerd verkeer ontstaan.
6. Communicatie en goede voorbeelden
- Actief communiceren over belang en bescherming van natuur, recreatief gebruik en verbeteren van recreatieve aantrekkelijkheid.
 - Delen van best practices met andere overheden en met stakeholders
7. Zorg voor adequate toezicht en handhaving
- Uiteindelijk valt of staat de kwaliteit van beleid met toezicht en handhaving. De capaciteit hiervoor is helaas ontoereikend en behoeft uitbreiding.

²⁰ <http://www.degroenevrijwilliger.nl/provinciale-actie-plannen/>