

Ladder van Leisure

Juni 2022

Inhoud

Aanleiding.....	2
Inleiding en context.....	2
Rapport natuur en recreatiegebieden in Noord Holland	3
Ladder van Leisure.....	4
Recreatieve waarde-kaart	5
Interventieladder – handelingsperspectieven.....	6
Handelingsperspectieven in relatie tot de knelpunten	8
Gebruik Ladder van Leisure	9
Conclusie en vervolg.....	9

Aanleiding

Medio 2021 heeft de Provincie Noord-Holland de Visie Recreatie & Toerisme -Noord-Holland 2030 vastgesteld met als ambitie "Heel Noord-Holland profiteert van recreatie en toerisme".

In de visie zijn een viertal opgaven benoemd voor het bereiken van deze ambitie. Onderling zijn deze opgaven nauw met elkaar verweven.

1. Er is een toenemende druk op natuur, landschap en omgeving
2. Er is een toenemende en veranderende vraag van recreanten en toeristen
3. Het toeristisch recreatief aanbod moet versterkt worden
4. Optimaal benutten van het bestaand aanbod, een goed verbonden en bereikbaar netwerk

We hebben voor deze opgaven verschillende oplossingen beschreven en aangegeven wat de provincie al doet.

Voor opgave 1 geldt dat we de juiste balans willen bereiken tussen recreatieve druk enerzijds en draagkracht van de omgeving anderzijds en dat we de negatieve impact van recreatie en toerisme willen minimaliseren. Dit bijvoorbeeld door op basis van een goede strategie de bezoekersstromen te sturen. En dus te verleiden andere gebieden te bezoeken dat de veelal drukke bekendere gebieden.

Provinciale Staten heeft Gedeputeerde Staten gevraagd (Motie 'Ladder van Leisure, M88-2021) om, analoog aan de Ladder van Lensink, een Ladder van Leisure te ontwikkelen. : Deze Ladder van Leisure geeft duiding aan de draagkracht van een natuur- of recreatiegebied ten aanzien van recreatief gebruik en beschrijft aan de hand van een interventieladder handelingsperspectieven om de negatieve impact van het recreatief gebruik te verkleinen.

Hiermee vormt deze Ladder een ondersteunend instrument voor de Visie Recreatie en Toerisme.

Inleiding en context

In Noord-Holland is sprake van een sterk groeiende en veranderende recreatiedruk in onze natuur- en recreatiegebieden. Dit wordt veroorzaakt door:

- 1 Groei van het aantal inwoners, met name in de Metropoolregio Amsterdam en de daarmee gepaard gaande groeiende recreatiebehoefte. Maar ook een groei van het aantal (binnenlandse en buitenlandse) toeristen, die de natuur bezoeken.
- 2 Toenemende behoefte aan buitenrecreatie als gevolg van veranderingen in levensstijlen, waardoor mensen vaker "naar buiten" gaan in hun vrije tijd. Corona versnelde dit en zorgde ervoor dat de recreatiebehoefte een extra impuls heeft gekregen. De verwachting is dat ook na corona het recreëren in de natuur en het 'naar buiten kunnen dicht bij huis' onverminderd populair zal blijven.

De huidige natuur- en recreatiegebieden in de provincie hebben geen oneindige capaciteit om deze groeiende behoefte op te vangen. De draagkracht van de natuur laat niet in alle gebieden toenemende recreatie toe. Dit heeft tot gevolg dat in deze gebieden o.a. de beleving van natuur, ruimte, rust en ecologische draagkracht onder druk staat. Deze druk is op een aantal plekken nu al

LADDER VAN LEISURE

zichtbaar en zal de komende jaren alleen maar toenemen. Zeker als er nu geen nieuwe kijk ontstaat op de toekomst van de gebieden en hoe we hier met elkaar invulling aan geven. Het belangrijkste uitgangspunt is dat we voor de gewenste ontwikkeling van het gebruik van de natuur- en recreatiegebieden verder kijken dan een individueel gebied of één beheerder. De oplossing voor de toenemende recreatiedruk ligt niet (alleen) op gebiedsniveau, maar juist in de samenhang tussen de gebieden. Dus hoe verhouden de recreatiegebieden in Noord-Holland zich ten opzichte van elkaar en hoe kunnen ze elkaar ondersteunen om samen de toenemende druk op te vangen.

Rapport natuur en recreatiegebieden in Noord Holland

In het voorjaar van 2022 is het onderzoek opgeleverd naar de druk en draagkracht van de natuur- en recreatiegebieden in Noord-Holland. Dit onderzoek is gedaan om de uitvoering van verschillende opgaven uit de Visie Recreatie en Toerisme richting te geven, In de bijlage vindt u de complete rapportage.

Belangrijk aspect van dit onderzoek was het inzichtelijk maken van de balans tussen natuur en recreatie. Dit om tot een onderbouwing te komen van de impact van recreatiedruk (omvang) op de diverse gebieden. In het onderzoek staat de mate waarop de draagkracht van een natuur- of recreatiegebied in Noord-Holland door recreatief gebruik, wel of niet wordt overschreden, centraal.

Het intensieve gebruik van recreatie- en natuurgebieden in de provincie onderstreept de maatschappelijke functie hiervan en hiermee ook het werk van de TBO's. Tegelijkertijd zien we, op basis van de resultaten uit dit onderzoek, ook de nodige aandachtspunten en opgaven om in de toekomst ook prettig te kunnen wonen en recreëren in de provincie Noord-Holland.

In overweging nemende dat:

- De recreatieve tekorten groot zijn en nog groter worden;
- De huidige balans tussen recreatie en natuur niet op orde is;
- De kwaliteit van gebieden vaak niet op orde is (beheerachterstanden);
- Sommige doelgroepen de natuur- en recreatiegebieden weinig bezoeken.

Zien we de volgende opgaven en oplossingsrichtingen die bovenregionaal spelen voor de provincie, gemeenten en de natuurorganisaties/TBO's:

1. Ruimte voor recreatie
 - a. Natuur- en groenontwikkeling
 - b. Landelijk gebied beter benutten
 - c. Integrale aanpak groene ruimte met andere ruimtelijke opgaven
2. Natuur en recreatie in balans
 - a. Recreatiezonering
 - b. Informatievoorziening, gedragsbeïnvloeding en marketing richting consument
3. Kwaliteit en beleving verbeteren
 - a. Aanbod creëren voor specifieke doelgroepen
 - b. Kwaliteitsverbetering bestaande gebieden
4. Monitoring bezoekersstromen
 - a. Monitoring met behulp van geschikte instrumenten
 - b. Sturen op gedrag
5. Agenderen en implementeren
 - a. (boven)regionale samenwerking.

LADDER VAN LEISURE

Het onderzoek heeft een cijfermatige onderbouwing geleverd van de impact van recreatiedruk (omvang) op de diverse gebieden. Hiermee is inzichtelijk gemaakt wat de balans is tussen natuur en recreatie in de onderzochte gebieden. Een belangrijke vervolgstap (zie opgave 2) is om tot interventies te komen die de balans verbeteren, dat we inzetten op structurele oplossingen en dat, ook richting de toekomst, deze balans beter geborgd wordt. De Ladder van Leisure kan hier een rol in spelen door het recreatief gebruik te beïnvloeden op basis van de waarde-kaart en een interventieladder.

Ladder van Leisure

Doel van de Ladder van Leisure is om de handelingsperspectieven te bepalen hoe te komen tot een beperking van de negatieve impact van recreatieve activiteiten op de omgeving, in het bijzonder in de natuur- en recreatie-gebieden van onze provincie. Uitgangspunt is een 'hiërarchie' die aangeeft hoe men de impact kan verminderen, geordend van de meest tot minst optimale (of structurele, lange termijn) acties. Dit analoog aan de Ladder van Lansink die duiding geeft aan afvalhiërarchie als een standaard voor het afvalbeheer.

De Ladder van Lansink geeft duiding aan de handelingsperspectieven binnen het afvalbeleid waarbij de prioriteit dient te liggen bij de meest milieuvriendelijke verwerkingwijzen. Deze staan bovenaan de 'ladder'. Het beleid van de overheid moet erop gericht zijn zo veel mogelijk afval de Ladder van Lansink te laten 'beklimmen'.

Zoals gesteld in het onderzoek naar de druk en draagkracht in onze natuur- en recreatiegebieden, staat de mate waarop door recreatief gebruik de draagkracht van een natuur- of recreatiegebied in Noord-Holland wel of niet wordt overschreden centraal. Deze vraagstelling komt overeen met het doel van de Ladder van Leisure, zoals geformuleerd in de motie van Provinciale Staten (Motie 'Ladder van Leisure, M88-2021).

Het voorstel is om vanuit de Ladder van Leisure een waarde-kaart te ontwikkelen die duiding geeft in de mate waarop een gebied recreatief gebruik kan faciliteren, gebaseerd op de draagkracht van het gebied (de natuurwaarden) en vertaald naar type recreatie-activiteit (intensief vs extensief).

Voortbordurend op de Ladder van Lansink koppelen we daar ook passende handelingsperspectieven aan. Dus door toepassingen van de handelingen kan de druk beïnvloed worden.

De Ladder van Leisure bevat twee lagen:

1. een recreatieve waarde-kaart die duiding geeft aan de draagkracht van een natuur- of recreatiegebied ten aanzien van recreatief gebruik en
2. een interventieladder om de negatieve impact van het recreatief gebruik te verkleinen.

LADDER VAN LEISURE

Uit diverse studies (o.a. 'Verkenning van het effect van recreatie op broedvogels' – WUR, 2003) is gebleken dat de mate van impact en/of verstoring bepaald wordt door verschillende factoren zoals de passeerfrequentie, de groepsgrootte en het gedrag van de recreant. Maar ook dat het type flora en fauna en de afstand van deze natuur tot de wandel- en fietspaden van invloed is op de mate van verstoring. Dit betekent dat de mate van schadelijkheid sterk kan verschillen in de wijze waarop de recreatieve activiteit wordt ingevuld (bijv uit hoeveel personen de groep wandelaars bestaat) en tevens sterk per gebied (als ook tijdsperiode) verschilt. Het is dus niet mogelijk is om een eenduidige waardeschaal te bepalen. Gekozen is dus om de draagkracht van de gebieden centraal te zetten en handelingsperspectieven te bepalen om tot een vermindering van de negatieve impact te kunnen komen.

Recreatieve waarde-kaart

Een recreatieve waarde-kaart laat zien hoe de natuur- en recreatiegebieden er in Noord-Holland voorstaan ten aanzien van de draagkracht ten opzichte van het recreatief gebruik. Deze kaart maakt het mogelijk om vanuit een bovenregionaal perspectief de gebieden ten opzichte van elkaar te duiden. De kaart geeft inzicht in:

1. hoe de gebieden zich tot elkaar verhouden;
2. wat nodig is om het recreatieve gebruik te optimaliseren;
3. wat nodig is om de negatieve impact op natuur, landschap en omgeving te verkleinen.

Om tot een recreatieve waarde-kaart te komen, zetten we het recreatieve gebruik (A) van de gebieden in een assenstelsel af tegen de natuurwaarde (B). Hieruit blijkt waar is sprake van disbalans en waar we dus welke maatregelen moeten nemen.

A. Omvang recreatief gebruik

De omvang het recreatiegebruik (ook wel 'recreatiedruk') geven we weer aan de hand bezoekdichtheid: het aantal bezoeken per hectare. Naast het huidige gebruik is het ook belangrijk om te kijken naar de potentiële vraag. Door de bevolkingsprognoses mee te nemen, gekoppeld aan de plekken/regio's waar deze toename voornamelijk gaat landen, kan ook de groei van het toekomst recreatiegebruik meegenomen worden.

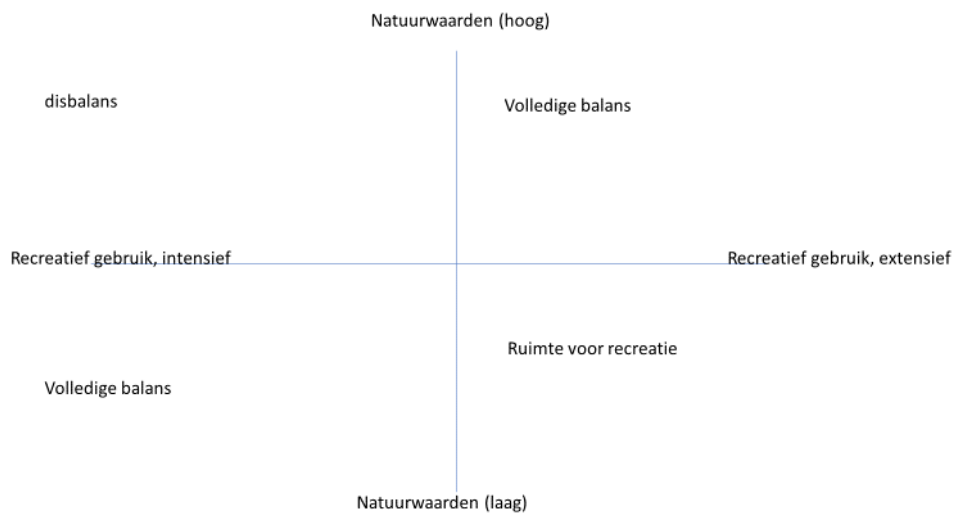
Niet voor alle gebieden in Noord-Holland zijn de bezoekerscijfers inzichtelijk. Uit het onderzoek is gebleken dat 'omvang aantal voorzieningen' en 'omvang van het routenetwerk' goede voorspellers zijn voor de bezoekdichtheid. Op basis van deze data is het mogelijk om ook voor die gebieden een inschatting te maken van de omvang van het recreatie gebruik en daarmee de 'waarde' te bepalen voor de duiding op de kaart. De waarde worden weergegeven op een schaal van: laag, gemiddeld hoog, matig hoog en hoogst.

B: Natuurwaarde

Bij de natuurwaarde gaan we uit van de status van de natuur, te weten NNN, Natura2000 of 'geen natuurstatus'.

In het genoemde onderzoek is een correlatie aangetoond tussen het recreatief gebruik en de natuurstatus (N2000, NNN, geen specifieke status). Vanuit het Masterplan Biodiversiteit wordt ook gekeken naar het opstellen van een groene datastrategie. Uiteraard zullen we nauw samenwerken om de resultaten zo optimaal mogelijk te kunnen verwerken.

LADDER VAN LEISURE



Als we de natuur- en recreatiegebieden plaatsen in het assenstelsel (natuurwaarde vs recreatief gebruik), krijgen we inzicht in de balans tussen deze twee aspecten. Op het moment dat in een gebied disbalans is, kunnen we op basis van handelingsperspectieven interveniëren. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat er een correlatie is tussen voorzieningen en drukte in de gebieden.

De provincie heeft in 2019/2020 meer ruimte gegeven voor een goede balans tussen natuur en recreatie in het NNN door de 'wezenlijke kenmerken en waarden' (wkw) van het NNN uitgebreid te beschrijven. Onze Omgevingsverordening bepaalt dat ruimtelijke ontwikkelingen in het NNN toegestaan zijn, mits deze de wkw van het desbetreffende gebied niet aantasten. Bij recreatieve ontwikkelingen in het NNN dienen we hier uiteraard rekening mee te houden.

Interventieladder – handelingsperspectieven

Idealiter bevindt een natuur- en/of recreatiegebied zich in een kwadrant binnen de waarde-kaart waar de balans optimaal is. In een gebied met hoge bezoekersaantallen, moeten ook de voorzieningen op orde zijn. In een gebied waar men liever minder bezoekers heeft, kan men deze ontmoedigen daar te komen door de voorzieningen te minimaliseren. Binnen elk kwadrant kunnen (al dan niet tijdelijk) nog versterkende maatregelen getroffen worden. Zowel korte termijn (bv. afsluiten paden tijdens een broedseizoen) als lange termijn (bv. herinrichting, zoning). Bovenal is het van belang de drukte te monitoren om zo een goed, gebiedoverstijgend overzicht te krijgen van de problematiek, zowel actueel als in de toekomst. Op basis hiervan kunnen vervolgstappen genomen worden zodat er voldoende recreatieruimte blijft voor de toenemende vraag.

Voor gebieden met een laag voorzieningenniveau en ruimte m.b.t. de natuurstatus, geldt dat het toevoegen van passende voorzieningen niet zal leiden tot schade aan de natuur en wel ruimte zal bieden voor extra recreatie. Andersom geldt dat in gebieden waar de natuurstatus aangetast wordt door de hoeveelheid en het gedrag van recreanten, passende actie ondernomen moet worden om de balans zoveel mogelijk te herstellen.

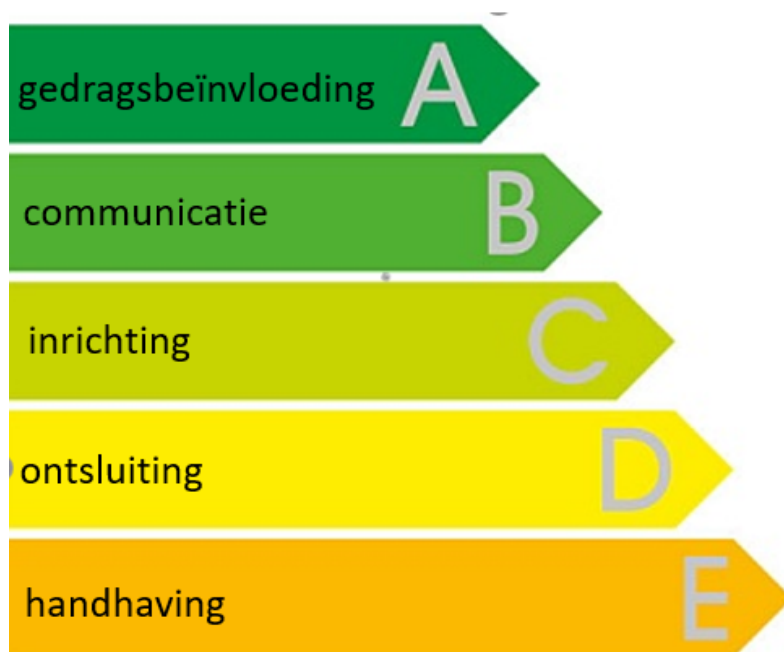
Via de Ladder van Leisure krijgen we inzicht in te nemen maatregelen die we kunnen treffen bij verstoring op de natuur door (intensieve en extensieve) recreatieve belasting.

LADDER VAN LEISURE

In de Ladder worden de oplossingsrichtingen voor de verschillende, door de terreinbeherende organisaties (TBO's) aangegeven, knelpunten weergegeven. De ladder is opgebouwd uit de volgende treden/handelingsperspectieven:

- A. Gedragsbeïnvloeding
- B. Communicatie
- C. Inrichting
- D. Ontsluiting
- E. Handhaving

De meest wenselijke en structurele manier van beïnvloeding is gedragsverandering. Hiermee is op den duur minder noodzaak om in te zetten op handhaving. Handhaving is de meest 'eenvoudige' maar ook de meest negatieve vorm sturing. Handhaving levert op korte termijn resultaat bij veel knelpunten. We willen echter stappen nemen op de treden om tot een meer structurele en positieve manier van sturing van bezoekers te komen. Intrinsieke motivatie om bijvoorbeeld de natuur te beschermen en/of geen overlast te bezorgen aan anderen, moet onderdeel worden van het gedachtengoed van de recreant. De maatregelen vullen elkaar aan en versterken elkaar.



Op deze manier creëren we voor Noord-Holland een standaard aan maatregelen, waarin de mate van balans in de natuurgebieden (tussen recreatieve belasting en ecologisch draagkracht) optimaal wordt.

Handelingsperspectieven in relatie tot de knelpunten

A. Gedragsverandering

Het meest wezenlijke instrument om daadwerkelijke balans tussen recreatie en natuur te krijgen, is het veranderen van het gedrag van de recreant. Als de recreant zich aan de regels houdt, is veel mogelijk en kunnen gebieden meer recreanten aan dan als men dat niet doet. Dit moet via goede communicatie doordringen bij de betreffende recreanten. Dit vergt extra inspanningen en is een langdurig proces, maar zal uiteindelijk tot de meest optimale vorm van balans leiden. Denk daarbij naast borden met openstellingsbepalingen, aan gedragscampagnes, inzet van digitale apps en platformen, social media etc..

B. Communicatie

Door heldere communicatie over de waarde van de natuur en de mogelijkheden die bepaalde gebieden in bepaalde periodes bieden om te recreëren, creëer je bewustwording van de problematiek van de afnemende natuurwaarden en de gevolgen hiervan. De communicatie is gericht op de consument die wil recreëren. Waar kan het op welk moment, optimaal voor de betreffende persoon. Welke alternatieven zijn er voor hem of haar?

C. Inrichting

De inrichting van gebieden is van invloed op het gebruik. Door bij de inrichting rekening te houden met het gewenste gebruik en de beoogde doelgroepen, kunnen recreanten gestuurd worden. Dit kan zijn door het verplaatsen/aanpassen recreatieve voorzieningen of juist in sommige gebieden het realiseren/ontwikkelen van nieuwe recreatieve voorzieningen.

D. Ontsluiting

Met ontsluiting bedoelen we het al dan niet bereikbaar maken van gebieden of delen daarvan. Zowel in tijd (broedseizoen, na zonsondergang) als in plaats (bepaalde paden, broedgebieden). Dit kan tijdelijk of permanent zijn, afhankelijk van de mate van verstoring dat het gedrag van de recreanten met zich meebrengt. Dit kan zijn aanpassing binnen de recreatieve routestructuren als binnen de reguliere ontsluiting. Gedacht kan worden aan nieuwe routes realiseren, verleggen bestaande routes, bundeling van verschillende routes etc. Maar het is ook mogelijk om bepaalde toegangswegen te afwaarden, parkeerplaatsen extra aan te leggen of te verplaatsen, verharding aan te passen etc..

E. Handhaving

Door de bestaande regels die gelden voor het betreden van natuur-en recreatiegebieden actief te handhaven, zullen recreanten minder overlast bezorgen en zal de natuur gespaard worden van bijvoorbeeld het lopen/fietsen buiten de paden, betreden tijdens broedseizoen etc.. Voordeel is dat handhaving relatief eenvoudig is in te zetten, nadeel is dat het vaak korte termijn werkt (als de boswachter weg is, kan het weer wel) en dat er op dit moment niet voldoende middelen zijn om hier extra op in te zetten. Onder handhaving valt ook de wetgeving, waaronder de omgevingsvergunning en de wet natuurbescherming.

LADDER VAN LEISURE

Gebruik Ladder van Leisure

De Ladder van Leisure zet in op het verminderen van de negatieve impact van het recreatief gebruik in natuur- en recreatiegebieden en is een van de middelen om de druk binnen de gebieden zelf en ten opzichte van elkaar beter te spreiden. In overleg met de TBO's en natuurorganisaties kunnen de handelingsperspectieven zoals beschreven, worden ingezet bij de door hen aangegeven knelpunten. Door de knelpunten met de handelingsperspectieven te verlichten, en zo de gebieden zowel intern als onderling te duiden, optimaliseren we de gewenste balans. De hiernavolgende tabel brengt dit in kaart. Het valt op dat **gedragsverandering** minder snel inzetbaar is en tijd en inspanning vergt om gerealiseerd te krijgen. Het resultaat is echter langdurig. Het is voor de lange termijn goed om hier structureel op in te zetten.

Handhaving (de onderste trede) biedt een oplossing bieden voor (bijna) alle knelpunten. Het is echter ook een korte termijn- oplossing. Op het moment dat er geen handhaving meer is, is de kans dat een knelpunt terugkomt, groot.

Aangegeven knelpunt	Handelingsperspectieven
Ordeverstoring	A,B,C,E
Vandalisme	A,B,C,E
Zwerfafval	A,B,C,D,E
Buiten de paden recreëren	A,B,C,E
Onwenselijk gedrag/onbedoeld gebruik	A,B,E
Verstoring dieren	A,B,C,D,E
Afname biodiversiteit	A,B,C,D,E
Botsende belangen recreanten	A,B,C,D,E
Knelpunten m.b.t. mobiliteit en bereikbaarheid	B,C,D,E
Te weinig voorzieningen	C

Conclusie en vervolg

Samen met de TBO's zetten we in op de optimalisatie van de balans tussen natuur en recreatie. Het is bekend dat in 2040 de bevolking in Noord-Holland met ongeveer een half miljoen inwoners zal toenemen. De urgentie om de natuur te beschermen en daarnaast voldoende ruimte voor recreatie te creëren is dan ook groot. Door toepassing van de Ladder van Leisure maken we het recreatief gebruik ten opzichte van de natuurwaarde inzichtelijk en geven we handelingsperspectieven dit op een positieve manier structureel te beïnvloeden.

Vanuit de in de Visie Recreatie en Toerisme vastgelegde strategie en bestemmingsontwikkeling, is de Ladder van Leisure een van de instrumenten om de ontwikkeling van gebieden zelf en ten opzichte van elkaar optimaal te ondersteunen en richting te geven. Alleen door samenwerking tussen de TBO's, natuurorganisaties, gemeenten en de provincie kunnen we de druk op de natuur en recreatiegebieden spreiden. Dit is ook een belangrijke conclusie uit het onderzoek (zie opgave 5). We moeten vanuit een (boven) regionale samenwerking met elkaar aan de slag.

LADDER VAN LEISURE

We zetten samen met de TBO's en natuurorganisaties in op:

1. het bewerkstellingen van de gewenste gedragsverandering;
2. door heldere communicatie over de mogelijkheden binnen de gebieden en tussen de gebieden onderling, maar ook over de zonering en ontsluiting;
3. De meest optimale inrichting van de gebieden, zodat we door (gebiedsoverstijgende) zonering er gezamenlijk voor kunnen zorgen dat de balans tussen recreatie en natuur in de provincie evenwicht blijft;
4. De duurzame ontsluiting van de gebieden, waaronder bereikbaarheid met OV en/of duurzame vervoersmiddelen.

Samenwerking is cruciaal. Het probleem van de toenemende recreatiedruk is, zoals ook eerder aangegeven door de TBO's en natuurorganisaties, niet op te lossen op het niveau van een enkel gebied. Er zullen duidelijke keuzes gemaakt worden hoe de gebieden binnen de provincie, zich ten opzichte van elkaar kunnen (of zelfs zouden moeten) ontwikkelen om zo de inwoners en bezoekers van Noord-Holland een optimale recreatieve beleving te kunnen geven. Het is van belang te realiseren dat de Ladder van Leisure één van de hulpmiddelen is om deze keuzes te maken.

De ladder van Leisure is nadrukkelijk niet bedoeld om individuele activiteiten zoals bijvoorbeeld een festival te toetsen. Hiervoor is de natuurvergunning (omgevingsdienst) en het bestemmingsplan (gemeenten) leidend.

De Ladder van Leisure biedt geen totaaloplossing en is niet bindend, maar schets de belangrijkste uitgangsprincipes als het gaat om de (mogelijke) impact van recreatie-activiteiten op onze natuur- en recreatiegebieden. De Ladder van Leisure moet vooral onderdeel worden van het gezamenlijk proces om de toekomstbestendigheid van de gebieden te versterken en waar nodig de druk van recreatie te verminderen en/of beter in te passen. We zullen de Ladder onder de aandacht brengen van de gemeenten en overige betrokkenen en hen stimuleren deze in onderlinge samenwerking te agenderen en gebruik te maken van de systematiek.