



hoogheemraadschap
Hollands
Noorderkwartier

Beleidsregels strandpaviljoens en vergelijkbare objecten 2009

Auteur

P. Oosterling

Registratienummer

09.19150

Datum

23 juni 2009

Versie

2

Status

Definitief

Afdeling

PJCI/Juridische Zaken



Inhoudsopgave

Deel 1 De Beleidsregels	3
Deel 2 Nota van Toelichting	7
Bijlagen	18



Deel 1 De Beleidsregels

Algemeen

Ter uitvoering van het besluit van het college van dijkgraaf en hoogheemraden van 23 juni 2009, registratienummer 09.16174, heeft het college gelijktijdig de Beleidsregels strandpaviljoens en vergelijkbare objecten 2009 vastgesteld. Deze beleidsregels zijn verwoord in een tweetal delen. Deel 1 bevat de Beleidsregels; deel 2 bevat de Nota van Toelichting.

De Nota van Toelichting behandelt achtereenvolgens de plaats van de beleidsregels ten opzichte van een verordening, vergunning en plannen van het hoogheemraadschap en de Provincie Noord-Holland.

- A. De uitgangspunten van het beleid dat het hoogheemraadschap vanaf 2009 voert bij het beoordelen of een strandpaviljoen – al dan niet jaarrond – ter plaatse op het Noordzeestrand mogelijk is.
- B. Grondslagen voor het bepalen van de locatie voor een (jaarrond)paviljoen.
- C. Geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen.
- D. Houdererschap Vergunning.
- E. De aan een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften.
- F. De toelichting op de een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften.
- G. Inwerkingtreding.
- H. Citeertitel.
- I. Bijlagen.

1. Begrippen

1.1. Strandpaviljoen

Een bouwwerk op het Noordzeestrand met als oogmerk het bieden van recreatieve en consumptieve voorzieningen aan badgasten en passanten.

1.2. Seizoenspaviljoen

Een zodanig bouwwerk met zit- en terrasgelegenheid dat de exploitant aan het begin van het badseizoen opbouwt en aan het begin van het stormseizoen afbreekt, al dan niet onder het laten staan en liggen van funderingsbalken, kabels en leidingen.

1.3. Jaarrondpaviljoen

Een zodanig bouwwerk met zit- en terrasgelegenheid dat zich gedurende het gehele kalenderjaar op dat strand bevindt.

1.4. Vergelijkbaar object

Elk ander gefundeerd bouwwerk dat:

- òf wordt gebruikt voor het bieden van veiligheid aan zich op het strand bevindende personen, zoals reddingsposten, politieposten, meldpunten e.d.;
- òf door een meer personen gedurende kortere of langere tijd wordt gebruikt om te voorzien in recreatieve verblijfsbehoefte, zoals strandhuisjes en cabines;
- is bedoeld als uitgiftepunt voor ijs, drankjes en andere voedingswaren dat niet beschikt over zit- en terrasgelegenheid.



2. Grondslagen voor het bepalen van de locatie voor een (jaarrond)paviljoen

- 2.1. Het hoogheemraadschap verleent uitsluitend een vergunning voor het plaatsen en hebben van een jaarrondpaviljoen binnen de 'ja, mits-zones', die op kaartbijlage 8 van de Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland zijn opgenomen.
- 2.2. Het hoofd Planvorming visualiseert de modeluitkomsten van de trendberekening in een fotokaart en op een zodanige wijze dat deze kunnen gelden als basis voor de plaatsbepaling.
- 2.3. Het hoofd van het cluster Vergunningen (hierna: het clusterhoofd Vergunningen) stelt op advies van het hoofd Planvorming telkens voor een periode van vijf jaren de exploitant tijdig gevisualiseerde plaatsbepaling ter beschikking met daarop vermeld:
 - 2.3.1. de actuele ligging van de duinvoet ter hoogte van het paviljoen van de ondernemer;
 - 2.3.2. de aan het eind van de periode verwachte ligging van de duinvoet;
de actuele ligging van het paviljoen en de naar het oordeel van het hoofd Planvorming noodzakelijke verplaatsing;
 - 2.3.3. de eventuele 'maatwerklijn' als de modelmatige verplaatsing leidt tot een onredelijke uitkomst voor de exploitant.
- 2.4. Het clusterhoofd Vergunningen stelt de gevisualiseerde plaatsbepalingen vast met in achtneming van de Inspraakverordening HHNK 2003.

3. Feitelijke plaatsbepaling strandpaviljoen

- 3.1. *Feitelijke plaatsbepaling strandpaviljoen*
Fundering en achterzijde van de opbouw van een seizoenspaviljoen staan, gedurende de geldigheidsduur van de te verlenen Waterwetvergunning, aan de zeezijde van de aan het eind van de periode verwachte ligging van de duinvoet, tenzij dit voor de exploitant of derden leidt tot een onredelijke of ongewenste situatie. Fundering en achterzijde van de opbouw moeten bij de aanvang van de ontheffingsperiode minimaal worden geplaatst op een afstand vanuit de duinvoet die, op basis van trendberekeningen, is bepaald en aangeven op een (foto)kaart.
- 3.2. *Feitelijke plaatsbepaling jaarrondpaviljoen*
Fundering en achterzijde van de opbouw van een jaarrondpaviljoen staan gedurende de geldigheidsduur van de te verlenen Waterwetvergunning aan de zeezijde van de aan het eind van de periode verwachte ligging van de duinvoet, vermeerderd met de hoogte van het paviljoen ten opzichte van de op NAP+4,50 meter liggende vloerhoogte, tenzij deze vermeerdering voor de exploitant of derden leidt tot een onredelijke of ongewenste situatie.



3.3. Plaatsbepaling bij meerdere jaarrondpaviljoens

In geval binnen een gemeente verschillende ondernemers een paviljoen jaarrond willen exploiteren, wordt een bebouwingsvrije strook strand aangehouden aan van minimaal 150 meter. Dit om de natuurlijke verstuing van zand niet te veel te beperken. Daarbij houdt het hoogheemraadschap zo veel mogelijk rekening met de ruimtelijke inrichtingseisen en -besluiten van de gemeente.

3.4. Onverminderd het voorgaande gaande lid staat het hoogheemraadschap toe dat aan weerszijden van de strandopgangen, aangeduid op de kaartbijlage 8 van de provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009; Provinciaal Blad 2008, 138, een jaarrondpaviljoen kan worden geplaatst.

4. Geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen

- 4.1. Het hoogheemraadschap verleent de vergunning – zowel voor het seizoenmatig als jaarrond exploiteren van een strandpaviljoen – voor maximaal vijf jaar.
- 4.2. Een aanvraag voor een kortere periode kan HHNK in beginsel honoreren. Een kortere geldigheidsduur leidt, ten opzichte van een vergunning voor vijf jaar, niet tot een geringere verplaatsingsafstand.
- 4.3. Het clusterhoofd Vergunningen beperkt ambtshalve de geldigheidsduur tot twee jaren als het hoogheemraadschap naar verwachting binnen deze periode een dijkversterkingsplan voor het betreffende duingebied vaststelt.

5. Houderschap vergunning

- 5.1. Het hoogheemraadschap zet de vergunning op naam van de exploitant.

6. De (overige) aan een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften
Nadere voorschriften voor het opbouwen van een paviljoen. Deze voorschriften hebben betrekking op zowel seizoenpaviljoens als op jaarrondpaviljoens, tenzij anders is aangegeven.

- 6.1. Het hoogheemraadschap verleent de vergunning voor zowel een seizoens- als een jaarrondpaviljoen steeds voor een periode van maximaal vijf jaar.
- 6.2. Fundering en achterzijde van de opbouw van zowel een seizoenspaviljoen als een jaarrondpaviljoen moeten bij de aanvang van de vergunningsperiode minimaal worden geplaatst op een afstand vanuit de duinvoet die, op basis van trendberekeningen, is bepaald en aangeven op een (foto)kaart.
- 6.3. Bij een jaarrondpaviljoen moet de fundering en achterzijde van de opbouw voor de gehele ontheffingsperiode op een extra afstand blijven uit de duinvoet. De extra afstand bedraagt minimaal de hoogte van het paviljoen ten opzichte van de vloerhoogte die op NAP+4,50 meter ligt.



- 6.4. Jaarrondpaviljoens inclusief bijbehorende bouwwerken als windschermen, mogen in de periode 15 oktober tot 15 maart niet breder zijn dan 50 meter.
- 6.5. Jaarrondpaviljoens dienen demontabel te zijn. Ingeval van storm(schade) mogen de van het paviljoen losgeslagen delen geen gevaar voor het in stand houden van de duinvoet te betekenen.
- 6.6. Bij een jaarrondpaviljoen is het ingraven of plaatsen van zeecontainers of andere sterke bouwsels, dan wel het op een ander manier 'dichtzetten' van de fundering is niet toegestaan.
- 7. Inwerkingtreding**
Deze beleidsregels treden in werking op 15 juli 2009.
- 8. Citeertitel**
Deze beleidsregels kunnen worden geciteerd als Beleidsregels strandpaviljoens en vergelijkbare objecten 2009.



Deel 2 Nota van Toelichting

Algemeen

Ter uitvoering van het besluit van het college van dijkgraaf en hoogheemraden van 23 juni 2009, registratienummer 09.16174, heeft het college gelijktijdig de Beleidsregels strandpaviljoens en vergelijkbare objecten 2009 vastgesteld. Deze beleidsregels zijn verwoord in een tweetal delen. Deel 1 bevat de Beleidsregels; deel 2 bevat de Nota van Toelichting.

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden zal vooralsnog eens per jaar het beleid evalueren. Waar dat nodig is zal het bestuur de beleidsregels aanvullen, wijzigen of van een aanvullende toelichting voorzien. De recentste versie van deze beleidsregel is te raadplegen via www.hhnk.nl/strandpaviljoens.

De Nota van Toelichting behandelt achtereenvolgens:

- J. de plaats van de beleidsregels ten opzichte van een verordening, vergunning en plannen van het hoogheemraadschap en de provincie Noord-Holland;
- K. noodzaak regulering strandpaviljoens;
- L. grondslagen voor het bepalen van de locatie voor een (jaarrond)paviljoen;
- M. geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen;
- N. houderschap Vergunning;
- O. ontheffing of algemene regels;
- P. zwakke schakels en nadeelcompensatie;
- Q. vergelijking met het door hoogheemraadschap van Rijnland gevoerd beleid;
- R. toelichting op de een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften;
- S. inwerkingtreding;
- T. citeertitel;
- U. bijlagen.

Toelichting algemeen

A. De plaats van de beleidsregels ten opzichte van een verordening, vergunning en plannen van het hoogheemraadschap en de provincie Noord-Holland

De voorgestelde beleidsregels gelden in aanvulling en zo nodig in afwijking op hoofdstuk 4.2. van de Themanota Zandige Kust en onderdeel 5.2.2 (in het bijzonder de blz. 28-31) van de Beleidsregels Keurontheffingen.

Beleidsregels staan rechtens op een lagere plaats in de hiërarchie dan beleidskaders en plannen die door het college van hoofdingelanden zijn vastgesteld. In die zin gaan de uitgangspunten en bepalingen voor uit paragraaf 4.2 van de Themanota Zandige Kust, onderdeel van het beheersplan Waterkeringen 2006-2010. Zoals in het bestuursvoorstel 09.16174 aangeeft is het in zijn algemeen verbieden van jaarrond paviljoens geen optie meer en is herziening van de beleidsnota's alleen daarom al noodzakelijk. Dat gebeurt in 2010.

De beleidsregels zijn rechtens gelijkwaardig aan de Beleidsregels Keurontheffingen. Nieuwe gaan boven oudere, zodat de nu voorgestelde beleidsregels voorrang hebben.



Vanaf 2010 gaat de Waterwet gelden, wat een complete herziening van de Keur van het hoogheemraadschap uit 2006 noodzakelijk maakt. In de op de Waterwet gebaseerde verordening zullen de termen terugkeren die de wetgever gebruikt. Om die reden spreken deze beleidsregels niet over een keurontheffing, maar al over een (waterwet)vergunning. Tot de invoering van deze wet en herziening van de Keur HHNK 2006 kan men voor vergunning zonder meer keurontheffing lezen. Omdat men bij een vergunning doorgaans spreekt over vergunningvoorschriften en bij een ontheffing over voorwaarden, spreken deze beleidsregels over 'voorschriften'.

De beleidsregels zijn in overeenstemming met het bepaalde in de Wet ruimtelijke ordening, de Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009 en getoetst aan de eind mei 2009 verschenen ontwerp-AMvB 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening'.

B. Noodzaak regulering strandpaviljoens

- a. Kern van de beleidswijziging. Het hoogheemraadschap staat vanaf het stormseizoen 2009¹ onder voorschriften jaarrondexploitatie toe in die gebieden die naar het oordeel van Provinciale Staten vanuit de natuurwetgeving hiervoor geschikt zijn en die door de kustgemeente planologisch zijn aangewezen². Bij het verlenen van een vergunning voor het mogen oprichten en hebben van een jaarrond te exploiteren paviljoen stelt het hoogheemraadschap aanvullend de eis dat de in dit onderdeel beschreven dynamiek in grote trekken in stand blijft. Een seizoenspaviljoen is een deel van het jaar op het strand aanwezig; in het stormseizoen vormt een dergelijk paviljoen hinderpaal voor zijn beleid waarin dynamisch beheren centraal staat.
- b. Het hoogheemraadschap geeft voorrang aan kustveiligheid en verwacht van andere overheden dat zij het hoogheemraadschap hierbij feitelijk en bestuursrechtelijk ondersteunen. Om er voor te zorgen dat de zeereep - de rij duinen die als eerste het zeewater moet keren - robuust genoeg is en blijft, beheert het hoogheemraadschap de onder zijn beheer staande duinen op dynamische wijze en geeft daarbij uitvoering aan Derde Kustnota van het Rijk (2000). In deze nota vraagt het Rijk, in navolging op het rijksbeleid Dynamisch handhaven van de kustlijn, de kustbeheerder om waar mogelijk de zandige waterkering dynamisch te beheren.
- c. Sinds 1990 is het kustbeleid gericht op het 'dynamisch handhaven' van de kust. Hiervoor is in 1990 het instrumentarium Basiskustlijn (hierna: BKL) ontwikkeld. De BKL is bepaald uit de trend in kustlijnliggingen tussen 1980 en 1989; laatstelijk door de minister van Verkeer en Waterstaat herzien in 2001. Met het handhaven van de BKL zorgt, populair gezegd, RWS dat Nederland niet kleiner wordt. Doel hiervan is dat er voldoende oppervlak aanwezig blijft om de functies, zoals deze in 1990 aanwezig waren, te kunnen handhaven. Daarnaast is in 2001 het beleid Dynamisch Handhaven uitgebreid naar het gehele kustfundament. Het doel hiervan is om de zandvoorraden van het gehele kustfundament (tot NAP-20 m) op peil te houden, zodat ook op de langere termijn de BKL op een efficiënte wijze gehandhaafd kan worden. In het rijksbeleid ligt verankerd gericht dat slechts een beperkt deel van de kustlijn landwaarts van de basiskustlijn mag liggen. Sinds 1990 is het aantal plekken waar de basiskustlijn jaarlijks wordt overschreden, teruggelopen van 32% naar minder dan 10%. De kust breidt zich op de meeste plaatsen zelfs zeewaarts uit. Gemiddeld is de duinvoet van de zandige kust sinds 1990 15 tot 20 meter zeewaarts komen te liggen.

¹ Globaal de periode tussen 15 oktober en 15 maart.

² Artikel 15 en kaartbijlage 8 van de provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009; Provinciaal Blad 2008, 138.



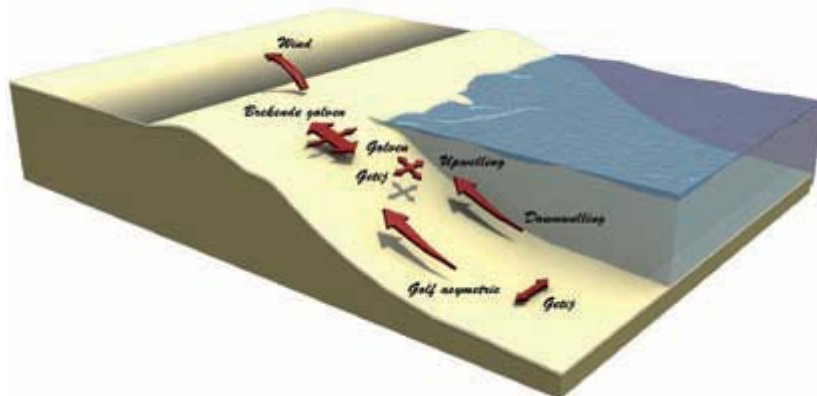
Kustsuppleties zijn een effectieve en flexibele strategie om de kustverdediging op peil te houden bij een verdere stijging van de zeespiegel.

Vanwege de onzekerheid rond toekomstige zeespiegelstijging is deze flexibiliteit belangrijk.

- d. In september 2007 verscheen de Beleidslijn kust waarin het Rijk het nationale kustbeleid uitwerkt, waarvoor de basis is te vinden in de Derde Kustnota en in de PKB Nota Ruimte (2006)³. De nieuwe Beleidslijn verheldert ook de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden in het kustfundament op de beleids-terreinen ruimtelijke ordening, waterveiligheid en natuur. In de bij de beleidslijn horende uitwerking vinden deze overheden een handreiking voor het toetsen van ingrepen of activiteiten met ruimtebeslag vanuit het waterveiligheidsbelang. Voor het Rijk is dit kader bindend.⁴ Bladzijde 17 van hoofdstuk 5 'Bestuurlijke afstemming' benadrukt de wenselijkheid 'dat de bevoegde overheidsinstanties vroegtijdig een gezamenlijke en afgestemde uitkomst van de toetsing naar buiten brengen'. Die afstemming van de besluitvormingsprocessen, zo gaat de Beleidslijn verder, 'vereist een goede coördinatie van ruimtelijke ordening, bouwregelgeving, toepassing van de Keur'. Voorkomen moet worden 'dat in het ruimtelijk spoor (...) een bouwtitel ontstaat of dat initiatiefnemers op basis van een verleende bouwvergunning aan de slag gaan, terwijl die activiteiten de toets aan het veiligheidsbelang nog niet doorlopen hebben of niet doorstaan'.
- e. De rechtsvoorganger van het hoogheemraadschap gaf in 1998 uitvoering aan dit dynamisch duinbeheer met het vaststellen van het beleidsdocument 'Dynamisch Kustbeheer voor de kust tussen Den Helder en IJmuiden' (1998). Dynamisch kustbeheer is het:
 - 1. enerzijds zodanig beheren van de zandige kust (strand en het tot de waterkering behorende duingebied), dat natuurlijke processen, al dan niet gestimuleerd, zoveel mogelijk ongestoord kunnen verlopen;
 - 2. anderzijds, als randvoorwaarde, zodanig de processen beheersen dat de veiligheid van het achterliggende gebied gewaarborgd blijft;
 - 3. bij het uitvoeren van dit beheer het zoveel als mogelijk veilig stellen van andere belangen (zoals natuurbelang, recreatieve belangen aan de kust, economische belangen in het achterland).
- f. RWS verwacht dat een stabiele ligging van de BKL doorwerkt in het tempo van de aangroei van de duinvoet: op een gegeven moment stabiliseert zich ook de duinvoet met als gevolg dat in opvolgende Waterwetvergunningen de opdracht tot het zeewaartse verplaatsen van paviljoens beperkt kan blijven. Hiermee is ook het antwoord gegeven op de via de zienswijzen ingekomen vraag van gemeenten exploitanten wanneer duinen voldoende zijn aangegroeid zodat daarna de recreatiebelangen zwaarder (gaan) wegen dan extra aangroei van het duin, past het volgende antwoord.
- g. *Zie figuur op de volgende bladzijde.*

³ Zie ook Hoofdstuk 4, onderdeel 4.1, van de ontwerp-AMvB 'Besluit algemene regels ruimtelijke ordening'.

⁴ Brief aan TK, kenmerk DGW/WG 2007/1160, blz. 1. De Beleidslijn kust bestaat uit genoemde brief, een Uitwerking en een Toelichting. Het laatste onderdeel heeft geen status.



Figuur 1. Transport van zand in de kuststrook, Deltares, Dynamische kust zee en zand in balans, 2008

- h. Samengevat: Naast het waarborgen van kustveiligheid is en blijft het beleid van het hoogheemraadschap gericht op het faciliteren van strandrecreatie en het behoud en ontwikkeling van natuur en landschap.
- C. Grondslagen voor het bepalen van de locatie voor een (jaarrond)paviljoen**
- a. Voor het kunnen bepalen van een locatie op het strand zodanig dat deze een zo klein mogelijke beperking voor het door het hoogheemraadschap te voeren dynamisch kustbeheer vormt, voert het hoofd van de afdeling Planvorming (hierna: hoofd Planvorming) trendberekeningen uit aan de aangroei van de duinvoet.
- b. Elk jaar meet RWS de duinen en de onderwateroever langs de gehele Nederlandse kust in. Met deze gegevens is het mogelijk de ligging van het duin uit een voorgaand jaar (vanaf ca. 1964) met de huidige situatie te vergelijken. Door deze vergelijking in ligging over een aantal jaren uit te voeren - deze beleidsregels gaan uit van een periode van tien jaar - kan het hoogheemraadschap uit de meetwaarden een trend bepalen. Om die trend uit de duinbeweging te kunnen omzetten naar plaatsaanduidingen voor strandpaviljoens, bepaalt het hoogheemraadschap aan de hand van de meetdata de ligging langs de kust van de NAP+4 meterpunten. Deze punten van gelijke hoogte vormen samen een lijn die in de natuurlijke (ongerepte) situatie ligt op de plek waar het strand overgaat in het duin (talud inclusief vegetatie). Om toevallige fluctuaties per jaar te elimineren neemt het hoogheemraadschap voor elke te onderscheiden locatie de ligging van de op deze wijze bepaalde duinvoet (lees: de NAP+4 meterpunten) over een periode van tien jaren in aanmerking. Hieruit bepaalt het hoogheemraadschap vervolgens de extrapolerende trend per jaar per locatie.
- c. In bijlage 1 is onderdeel 3.2 gevisualiseerd voor strandpaal 3725.
- d. Het hoofd Planvorming visualiseert de modeluitkomsten van de trendberekening op een zodanige wijze dat deze kunnen gelden als basis voor de in het volgende onderdeel genoemde gevisualiseerde plaatsbepaling.
- e. Te beginnen met het stormseizoen 2009 (15 oktober-14 maart 2010) voor jaarrondpaviljoens en met het recreatieseizoen 2010 (15 maart-14 oktober) voor seizoenspaviljoens, stelt het hoofd van het cluster Vergunningen (hierna: het clusterhoofd Vergunningen) op advies van het hoofd Planvorming telkens voor een periode van vijf jaren de exploitant tijdig een gevisualiseerde plaatsbepaling ter beschikking met daarop vermeld:



1. de actuele ligging van de duinvoet ter hoogte van het paviljoen van de ondernemer;
2. de aan het eind van de periode verwachte ligging van de duinvoet;
3. de actuele ligging van het paviljoen en de naar het oordeel van het hoofd Planvorming noodzakelijke verplaatsing;
4. de eventuele 'maatwerklijn' als de modelmatige verplaatsing leidt tot een onredelijke uitkomst voor de exploitant.

Als de voorspelde duinvoet minder dan twee meter vanaf de achterzijde van het paviljoen ligt, hoeft de exploitant zijn het paviljoen niet te verplaatsen. Ter toelichting dient het volgende.

Ondanks de aangroei van het duin op sommige trajecten gering is, kunnen paviljoens in de huidige situatie met de achterkant behoorlijk in het duin staan. Om alle gevallen eenduidig te behandelen, zullen de exploitanten van deze paviljoens de uniforme afstand uit de voorspelde duinvoet in acht moeten nemen. Indien dit voor de exploitant leidt tot een onredelijke uitkomst past het hoogheemraadschap 'maatwerk' toe.

Als de modelmatig bepaalde aangroei de achterzijde van het paviljoen met twintig meter of meer voorbij schrijdt, kan de exploitant de verplaatsing van zijn paviljoen beperken tot twintig meter.

- f. Het clusterhoofd Vergunningen stelt de gevisualiseerde plaatsbepalingen vast met in achtneming van de Inspraakverordening HHNK 2003.
- g. De overeenkomstig onderdeel 3.7 door het clusterhoofd Vergunningen vastgestelde gevisualiseerde plaatsbepaling vormt samen met het aanvraagformulier voor een Waterwetvergunning de grondslag voor de beoordeling van de aanvraag om vergunning.
- h. In bijlage 2 is bij wege van voorbeeld een van de locatie-aanduidingen opgenomen die zijn gebruikt bij voorbereiding van de plaatsbepalingen 2009.

D. Geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen

- a. Het hoogheemraadschap handhaaft de periode waarvoor hij een vergunning verleent - zowel voor het seizoenmatig als jaarrond exploiteren van een strandpaviljoen - op maximaal vijf jaren. De zienswijzen die hij hierover mocht ontvangen kan hij niet honoreren. De voor- en nadelen van de aangereikte alternatieven staan weergegeven in tabel in bijlage 3.
- b. Een *aanvraag* voor een kortere periode kan het hoogheemraadschap in beginsel honoreren. Een kortere geldigheidsduur leidt ten opzichte van een vergunning voor de volle vijf jaren niet tot een geringere verplaatsingsafstand.

E. Houderschap Vergunning

- a. Het hoogheemraadschap zet tot op heden het beleid van rechtsvoorganger USHN voort, waarbij de vergunning voor het in de kern- en beschermingszone van de Noordzeekust plaatsen van een strandpaviljoen gaat naar de betreffende gemeente. Eens in de vijf jaren verleende dat hoogheemraadschap ambtshalve de ontheffing waarna men verwachtte dat de gemeente de ontheffingsvoorschriften vertaalde in de met ondernemers te sluiten pachtovereenkomsten. Het hoogheemraadschap stond niet alleen met deze aanpak. Een aantal Noordzeekustbeherende waterschappen zijn er recentelijk toe overgegaan de ontheffing aan de exploitant te verlenen. Rijnland overweegt dit te gaan doen.



- b. Het waren vooral praktische overwegingen die aan de keuze 'gemeente is ontheffinghouder' ten grondslag liggen. Het hoogheemraadschap kon volstaan met het verlenen van evenveel vergunningen als het Noordzeekustgemeenten telt. Uit eigen waarneming weten wij dat de commerciële belangen van paviljoenhouders steeds zwaarder gaan wegen in het recreatiebeleid van de gemiddelde gemeente. De roep om jaarrond te mogen exploiteren is daar een exponent van. Een kijkje op het strand van Bloemendaal en Zandvoort laat goed zien in welke richting paviljoens zich evalueren. Als een exploitant een de kernbepalingen van het ontheffingenbeleid voor deze bedrijfstak in de wind blijft staan moet het hoogheemraadschap zich tot de betreffende gemeente wenden en haar vragen de handhaving ter hand te nemen.
- c. In het licht van de logische belangenbehartiging - het hoogheemraadschap is eerst verantwoordelijke voor het in standhouden en versterken van de zandige kust; de gemeente voor recreatie en openbare orde - menen wij dat het hoogheemraadschap het roer moet (gaan) omgooien: ontheffingen komen voortaan te staan op naam van de exploitant. Een zodanig besluit is geheel in overeenstemming met de in de literatuur en jurisprudentie van de bestuursrechter gehuldigde opvatting dat het bevoegd gezag de vergunning op naam stelt van degene die het in zijn macht heeft de activiteit te beginnen, te laten voortduren of te beëindigen. In ons geval: wie bouwt het paviljoen in de kern- en beschermingszone van de zandige kust op, heeft het staan en breekt het weer af? Het antwoord kan alleen zijn: de individuele ondernemer. Het hoogheemraadschap merkt hem voortaan als de vergunninghouder.

F. Ontheffing of algemene regels

- a. Bij het vaststellen van de Keur 2006 heeft het college van hoofdingelanden overwogen dat een aantal handelingen of gedragingen in op of in een watersysteem in beginsel toelaatbaar zijn op voorwaarde dat het individu of de rechtspersoon zich houdt aan een aantal basale regels. Het vastleggen van die basale regels in een ontheffing vond dat college een te zware maatregel en koos voor het in het bestuursrecht gebruikelijk geworden instrument van de *algemene regels*⁵.
- b. In het licht van de komende, door de Unie van Waterschappen geëntameerde herziening van de Keur 2006 (komst Waterwet) zou er, gehoord de te houden bestuurlijke consultatie en te organiseren inspraak, voor kunnen worden gekozen bij strandpaviljoens in te zetten op zulke algemene regels. De grote variabele is de aanduiding van de plaats in de kern- en beschermingszone waar het paviljoen op de minst bezwarende wijze voor het dynamisch kustbeheer kan staan. Hieraan is gekoppeld de werkverplichting vijfjaarlijks mee te bewegen met de zeewaartse trend van duinvoet. De overige voorschriften zijn doorgaand confectiewerk.

G. Zwakke schakels en nadeelcompensatie

De smalle duinenrij tussen Den Helder en Petten is aangewezen als een zwakke schakel die het hoogheemraadschap vóór 2016 versterkt moet hebben. Uit de planning volgt dat het hoogheemraadschap in de loop van 2010 het versterkingsplan en de milieueffectrapportage vaststelt. Daarna volgt, na de goedkeuringsbeslissing van Gedeputeerde Staten, de formele inspraakperiode. Onder die omstandigheden is het niet redelijk ondernemers die aan dit traject een paviljoen exploiteren de plicht tot het verplaatsen van het paviljoen op te leggen.

⁵ Eenzelfde ontwikkeling deed zich voor bij het lozen van gebruikelijke stromen afvalwater – denk aan huishoudelijk afvalwater uit woningen en afvalwaterstromen vanaf agrarische percelen. Doorgaans gelden de algemene regels uit respectievelijk het Besluit Lozing afvalwater huishoudens en het Lozingenbesluit Open teelt en veehouderij.



Het clusterhoofd Vergunningen is van plan de betreffende vergunningen te verlenen voor een periode van twee jaren zonder verplaatsingsplicht. Parallel aan de laatste fase van de besluitvorming over de beste aanpak van de duinenrij vindt heroverweging plaats van deze groep vergunningen: kan het hoogheemraadschap dan al een nieuwe plaats bepalen of dienen de paviljoens voor een aantal jaren plaats te maken voor het werk aan de duinen. Deze werkwijze is voor de belanghebbende ondernemers het minst belastend en geeft het hoogheemraadschap de benodigde ruimte als de werkzaamheden gaan beginnen.

H. Vergelijking met het door Hoogheemraadschap van Rijnland gevoerd beleid

Op hoofdlijnen voert Hoogheemraadschap van Rijnland hetzelfde beleid als wij. De uiteraard wel bestaande verschillen zijn meestal marginaal. Een opvallend verschil is dat Rijnland voorschrijft dat een ondernemer zandbanketten mag aanleggen om daar het paviljoen op te plaatsen. Het beleid van het hoogheemraadschap staat die banketten niet toe, omdat deze de natuurlijke verstuiwing van het zand verstoren. Zowel RWS als het hoogheemraadschap staat niet toe dat een ondernemer zand verplaatst omdat dit een te grote belasting vormt voor het beheersbaar houden van de waterkering.

Rijnland behoudt zich de bevoegdheid voor om bij grote duinaangroei een ondernemer tussentijds te verplichten tot een extra verplaatsing.

Tot slot heeft Rijnland naast de provinciale 'ja, mits-zones' een eigen zoneringskaart in ontwikkeling. Bij het oordeel of een paviljoen jaarrond op het strand mag gaan staan, wil Rijnland vanwege de eisen die dynamisch kustbeheer stelt bepaalde zones uitsluiten van jaarrond exploitatie

I. Toelichting op de een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften

9. Begrippen

De beleidsregels gelden voor elk bouwwerk dat een recreatieve bestemming heeft en gefundeerd is. Het hoogheemraadschap stelt vast de ontwikkeling van zowel het strandpaviljoen als het strandhuisje een innovatieve vernieuwing doormaken. Daarnaast is de trend groter, breder en hoger. De in deze beleidsregels gebruikte begrippen beogen zoveel mogelijk verschijningsvormen te omvatten. Bij de vraag of een bouwwerk onder deze beleidsregels valt, is doorslaggevend of het bouwwerk een hinderpaal vormt voor de gewenste aangroei van de duinvoet. Zulk een bouwwerk is tevens niet gemakkelijk te verplaatsen. De gebruikelijke strandhuisjes die zonder fundering op het strand staan en die zonder veel moeite snel zijn te verplaatsen, mogen dicht bij de duinvoet staan. De exploitant of gebruiker dient er voor te zorgen dat het bouwwerk op enige afstand zeewaarts van de duinvoet staat en blijft staan. Hij dient de aanwijzingen van de medewerkers van het hoogheemraadschap stipt op te volgen.

10. Grondslagen voor het bepalen van de locatie voor een (jaarrond)paviljoen

- 10.1. Het hoogheemraadschap verleent uitsluitend een vergunning voor het plaatsen en hebben van een jaarrondpaviljoen binnen de 'ja, mits-zones' die op kaartbijlage 8 van de Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland zijn opgenomen. Kaartbijlage 8 vervangt de gelijklopende kaart behorend bij het sinds 1 januari 2009 vervallen streekplan voor dit gebied.



10.2. Het hoofd Planvorming visualiseert de modeluitkomsten van de trendberekening in een (foto)kaart en op een zodanige wijze dat deze kunnen gelden als basis voor de plaatsbepaling.

11. Feitelijke plaatsbepaling strandpaviljoen

11.1. *Fundering en achterzijde van de opbouw van een seizoenspaviljoen moet bij de aanvang van de vergunningsperiode minimaal worden geplaatst op een afstand vanuit de duinvoet die, op basis van trendberekeningen, is bepaald en aangeven op een (foto)kaart.*

Indien dit voor de exploitant leidt tot een onredelijke uitkomst past het hoogheemraadschap 'maatwerk' toe.

11.2. *Bij een jaarrond paviljoen moet de fundering en achterzijde van de opbouw voor de gehele ontheffingsperiode op een extra afstand blijven uit de duinvoet. De extra afstand bedraagt minimaal de hoogte van het paviljoen ten opzichte van de vloerhoogte die op NAP+4,50 meter ligt.*

Indien dit voor de exploitant leidt tot een onredelijke uitkomst past het hoogheemraadschap 'maatwerk' toe, vermeerderd met de hoogte van het paviljoen ten opzichte van de op NAP+4,50 meter liggende vloerhoogte.

Toelichting

Evenals bij een paviljoen dat zich alleen in het recreatie seizoen op het strand bevindt, geldt ook voor de exploitant van een jaarrondpaviljoen dat hij verplicht is de bouwwerken op een zodanige afstand van de duinvoet te plaatsen dat het ontstaan en het behoud van een robuuste, zandige kust niet wordt belemmerd. In het bijzonder in de winterperiode kunnen bij onvoldoende afstand ten opzichte van de duinvoet rond/achter paviljoens door winderosie windgaten op het strand en in de duinvoet ontstaan.

Bij het bepalen van de minimale afstand tussen achterzijde (van de fundamenteën) van het jaarrond paviljoen tot de duinvoet is het vertrekpunt dat een robuuste, zandige kust er om vraagt:

- embryonale duinvorming zo weinig mogelijk te verstoren;
- daar waar Rijkswaterstaat overgaat tot het suppleren van zand het daardoor voor strand- en duinvorming beschikbaar komen van zand de optimale verspreidingskansen te geven.

Het hoogheemraadschap wil bovenstaande processen de ruimte geven en hanteert daarom voor het plaatsen van jaarrondpaviljoens een minimale afstand tot de duinvoet van de (nok)hoogte van het paviljoen ten opzichte van de vloerhoogte. Hoe dichter een paviljoen bij de duinvoet staat, hoe dichter en krachtiger bij het duin een winderosie-effect zich zal voordoen. Winderosie heeft een negatief effect op de waterkerende sterkte van het duin en manifesteert zich vooral in het stormseizoen. Hoe groter de hoogte van een paviljoen hoe groter de afstand die ten opzichte van de duinvoet moet worden aangehouden.



Met het hanteren van deze afstandsregels voldoet het hoogheemraadschap ook aan de op hem rustende verplichtingen Natura 2000–gebieden krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 te beschermen. Het bevorderen, althans het zo weinig mogelijk belemmeren, van embryonale duinvorming en het bieden van optimale verspreidingskansen van gesuppleerd zand, versterkt en behoudt zowel de waterkering in als de natuurwaarden van het gebied.

Dit betekent niet dat de exploitant daarmee ontslagen is van de plicht zelf over een vergunning op grond van deze wet te beschikken als hij in een dergelijk gebied een paviljoen jaarrond wil gaan plaatsen en exploiteren.

De in deze beleidsregels opgenomen voorschriften zijn in de eerste plaats geschreven voor de vergunningverlener. Daarnaast bieden zij de exploitant die een strandpaviljoen op het Noordzeestrand wil opbouwen de nodige rechtszekerheid over de opstelling van het hoogheemraadschap bij het beoordelen van zijn aanvraag voor een vergunning krachtens de Waterwet.

11.3. Ingeval binnen een gemeente verschillende ondernemers een paviljoen jaarrond willen exploiteren:

houdt het hoogheemraadschap in de te verlenen vergunning in beginsel bij de plaatsbepaling een van noord naar zuid georiënteerde bebouwingsvrije strook strand aan van minimaal 150 meter om de natuurlijke verstuing van zand niet te veel te beperken.

11.4. Daarbij houdt het hoogheemraadschap zo veel mogelijk rekening met de ruimtelijke inrichtingseisen en -besluiten van de gemeente.

11.5. Onverminderd het voorgaande gaande lid staat het hoogheemraadschap toe dat aan weerszijden van de strandopgangen, aangeduid op de kaartbijlage 8 van de Provinciale ruimtelijke verordening Noord-Holland 2009; Provinciaal Blad 2008, 138, een jaarrond paviljoen kan worden geplaatst.

Toelichting

De achtergrond van dit vergunningvoorschrift is het feit dat aaneengesloten bebouwingen in de lengterichting van het strand een belemmering of beperking vormt voor het door het hoogheemraadschap te voeren dynamisch kustbeheer. Het door de zee op het strand gebrachte zand vindt zijn weg naar het duin deels geblokkeerd en hoopt zich tegen of direct achter het paviljoen op. Het op regelmatige afstand tussen de paviljoens bestaan van onderbrekingen maakt het natuurlijk zandtransport beter mogelijk.

Omdat een jaarrondpaviljoen ook in de wintermaanden op het strand blijft staan, de periode waarin vóór de beleidswijziging water, wind en zand onbelemmerd hun gang konden gaan, wil het hoogheemraadschap voorkomen dat er evenwijdig aan de duinen permanente bouwlinten ontstaan. Het *als uitgangpunt voor de vergunningverlening* hanteren van een afstandsmaat van 150 meter tussen twee opvolgende jaarrond paviljoens vormt naar het oordeel van het hoogheemraadschap een evenwichtige belangenafweging van kustveiligheid en recreatie. Tegen het aan weerszijden van een strandopgang plaatsen van een jaarrondpaviljoen bestaat bij het hoogheemraadschap geen bezwaar. Hetzelfde geldt voor het bij elkaar plaatsen van twee jaarrond paviljoens aan een en dezelfde kant van een strandopgang, mits de andere zijde van die opgang vrij blijft van bebouwing.



12. Geldigheidsduur van de te verlenen vergunningen

In onderdeel D is de toelichting gegeven waarom het hoogheemraadschap een vergunning krachtens de Waterwet voor vijf jaar verleent.

13. Houderschap vergunning

In onderdeel E is de toelichting gegeven voor de breuk met het beleid waarbij het hoogheemraadschap de vergunning op naam van de gemeente stelde.

14. De (overige) aan een vergunning voor een paviljoen te verbinden voorschriften

Nadere voorschriften voor het opbouwen en hebben van een paviljoen op het Noordzeestrand. Deze voorschriften hebben betrekking op zowel seizoenpaviljoens als op jaarrond paviljoens, tenzij anders is aangegeven.

- 14.1. *Het hoogheemraadschap verleent de vergunning voor zowel een seizoens- als een jaarrond paviljoen steeds voor een periode van maximaal vijf jaar.*

Toelichting

Het gegeven dat de exploitant zijn paviljoen het jaarrond gaat exploiteren betekent niet dat het hoogheemraadschap een vergunning voor onbepaalde duur zal gaan afgeven. Dynamisch kustbeheer vereist dat het hoogheemraadschap eens in de vijf jaren de mogelijkheid moet hebben aan de hand van de dynamische ontwikkelingen en de laatste inzichten de toegewezen plaatsen opnieuw te ordenen.

Ook een jaarrondgeëxploiteerd paviljoens dient qua locatie in principe te kunnen 'mee te bewegen' met de verplaatsing van de duinvoet

- 14.2. *Jaarrondgeëxploiteerde paviljoen,s inclusief bijbehorende bouwwerken als windschermen, mogen in de periode 15 oktober tot 15 maart niet breder zijn dan 50 meter.*

- 14.3. *Jaarrondgeëxploiteerde paviljoens dienen demontabel te zijn. Ingeval van storm(schade) mogen de van het paviljoen losgeslagen delen geen gevaar voor het in stand houden van de waterkering te betekenen.*

Toelichting

Net als voorschrift 3.3 zijn de voorschriften 6.2 en 6. erop gericht te voorkomen dat in de winterperiode een te breed front van opbouwen de mogelijke aangroei van het duin belemmert dan wel extra erosie van het duin kan veroorzaken. In de winter is het niet toegestaan zeecontainers op het strand te hebben staan.

- 14.4. Bij een jaarrondpaviljoen is het ingraven of plaatsen van zeecontainers of andere sterke bouwsels dan wel het op een ander manier 'dichtzetten' van de fundering is niet toegestaan.



Toelichting

Het aanstuiven van zand moet zoveel mogelijk onbelemmerd kunnen plaatshebben. Niet alleen langs de paviljoens, maar ook er onderdoor. Het dichtzetten van de fundering met schotten of andere schermen is daarom niet toegestaan.

J. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels maakt het hoogheemraadschap algemeen bekend en treden in werking op 15 juli 2009.

K. Citeertitel

Deze beleidsregels kunnen worden geciteerd als *Beleidsregels strandpaviljoens en vergelijkbare objecten 2009*. In de te verlenen vergunningen, in correspondentie en in documentatie zal het hoogheemraadschap deze benaming gebruiken.



Bijlagen

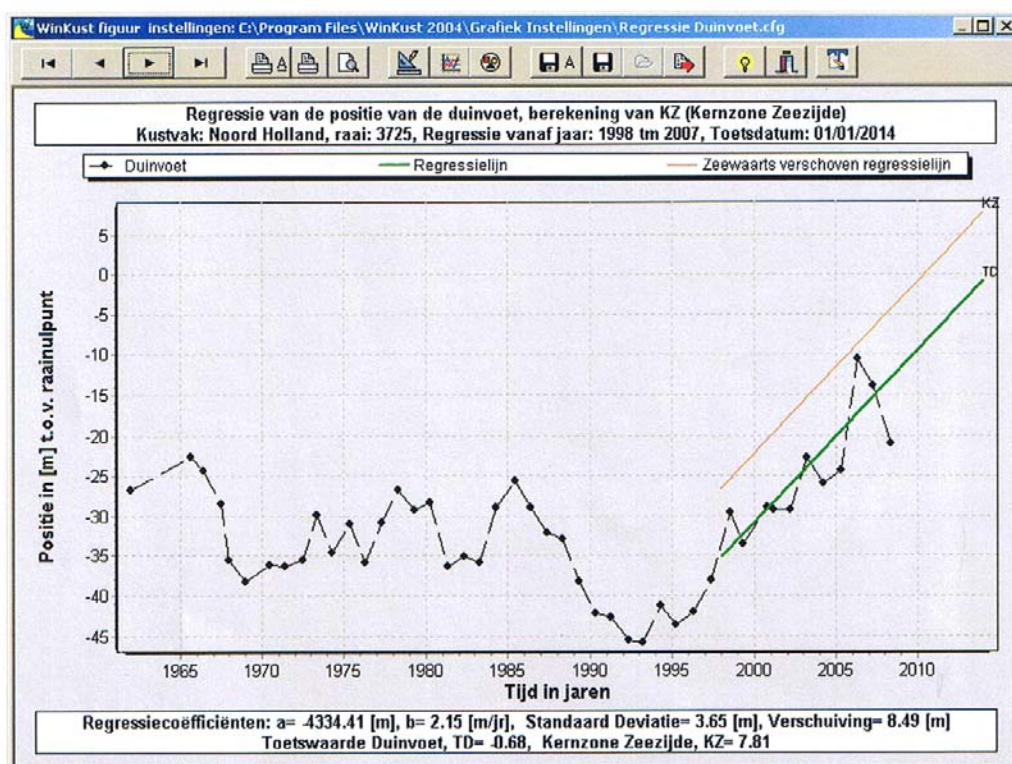
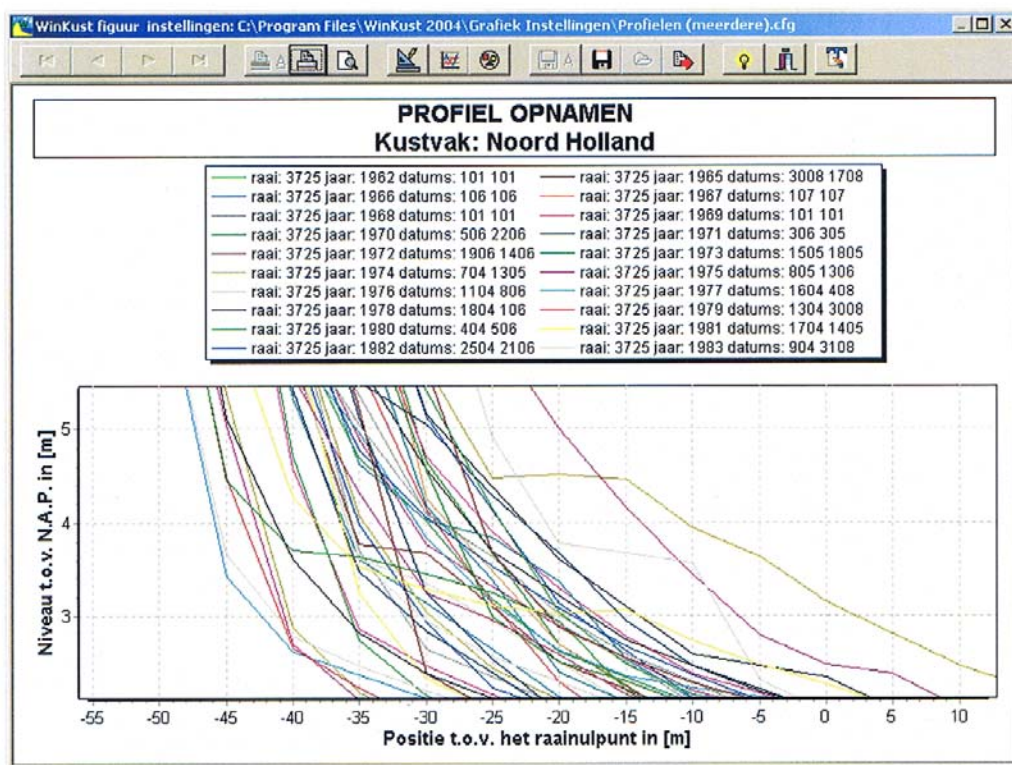
Bij deze beleidsregels behoren de volgende bijlagen.

- Bijlage 1 → Visualisering aangroei en afslag duinfront ter hoogte van strandpaal 3725. Deze bijlage is bedoeld om de tekst van onderdeel 3.2 aanschouwelijk te maken.
- Bijlage 2 → Visualisering van een willekeurige locatieaanduiding met daarop aangegeven de in onderdeel C, onder e, genoemde lijnen en objecten. De namen van het betreffende paviljoen zijn vervangen door letteraanduidingen.
- Bijlage 3 → Beoordeling van de voor de meeste strandpaviljoens optimale geldigheidsduur van de te verlenen vergunning vanuit het perspectief van de ondernemer en het hoogheemraadschap.



Bijlage 1

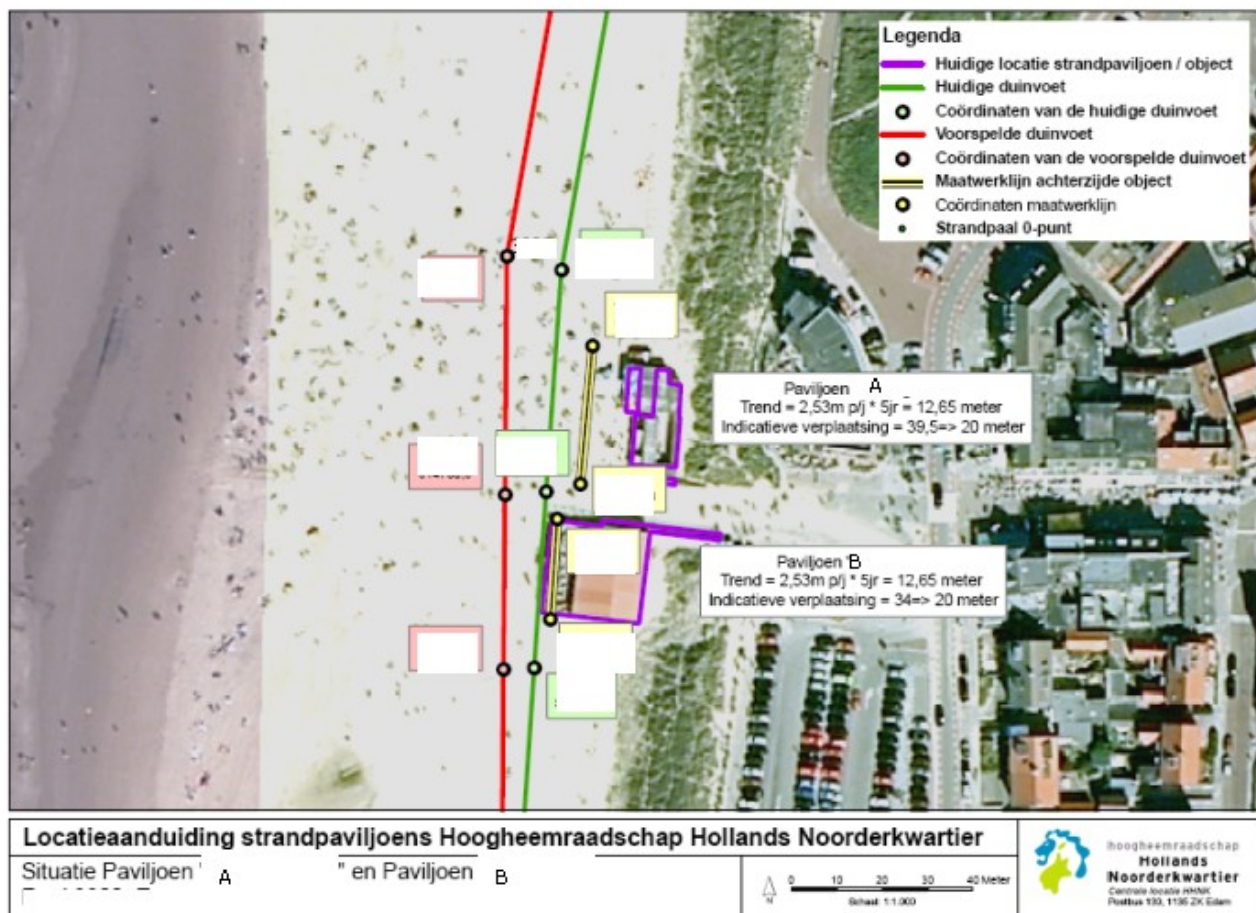
Visualisering aangroei en afslag duinfront ter hoogte van strandpaal 3725





Bijlage 2

Visualisering van een willekeurige locatieaanduiding met daarop aangegeven de in onderdeel 2.7 genoemde lijnen en objecten. De namen van het betreffende paviljoen zijn vervangen door letteraanduidingen





Bijlage 3

Beoordeling van de voor de meeste strandpaviljoens optimale geldigheidsduur van de te verlenen vergunning vanuit het perspectief van de ondernemer en het hoogheemraadschap

<i>Beoordelingscriterium voor het bepalen optimale geldigheidsduur van de te verlenen vergunning of vergunning</i>	Geldigheidsduur Vergunning c.q. Waterwetvergunning			
	<i>Eén jaar</i>	<i>5 jaar</i>	<i>10 jaar</i>	<i>Variabel</i>
<i>Paviljoen volgt vloeiend de aangroei van de duinvoet</i>	++	+	--	--/-
<i>Hoogheemraadschap kan inspelen op grootschalige kustmaatregelen</i>	++	+	-	-
<i>Paviljoen staat de langste tijd van de geldigheidsduur evenwichtig t.o.v. de zeereep en de gemiddelde hoogwaterlijn vanuit het perspectief van de exploitant, recreant en hulpdiensten</i>	++	+	--/-	--/-/0
<i>Idem vanuit het perspectief van het hoogheemraadschap</i>	++	+	--/-	--/-/0
<i>Afschrijvingsmogelijkheden van investering in opbouw paviljoen</i>	--	0/+	++	+ / ++
<i>Administratieve lasten voor ondernemer</i>	--	0/-	++	++ / ?
<i>Administratieve lasten voor hoogheemraadschap</i>	--	0	++	++ / ?
<i>Begeleiding, toezicht en handhavingsinspanning hoogheemraadschap</i>	--	0	+	+
<i>Synchroon lopen vergunningsduur met het ter beschikking komen van vijfjaarlijkse herziening van de BKL door RWS</i>	--	++	-	-
<i>Idem toetsing zeereep aan nieuwste veiligheidsnormen</i>	+	+	-	-
<i>Synchroon kunnen lopen vergunningduur met de hoofdregel uit de Wet ruimtelijke ordening voor het door een gemeente herzien van een bestemmingsplan</i>	-	0	+	0/+

Toelichting: afschrijvingen / herziening koppelen aan besluiten en regels andere overheden