

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Ruimte, Groen en Water

ONDERWERP	Ontheffing Vinkeveense Plassen	REFERENTIE	Wietze Buijs
DATUM	19-12-2023	TELEFOONNUMMER	06 1858 1069
DOCUMENTNUMMER	-	E-MAILADRES	wietze.buijs@provincie-utrecht.nl
PORTEFEUILLEHOUDER	Van Essen	DOMEIN/OPGAVE	SLO
BIJLAGEN	1. Ontheffingsaanvraag 2. Ontheffingsbesluit 3. Begeleidende brief bij ontheffingsbesluit	TEAM	GRO

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Met deze brief willen wij met u delen dat wij gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om, conform artikel 1.5 van de Interim Omgevingsverordening (hierna: IOV), een ontheffing te verlenen van een instructieregel in de IOV. Wij hebben op 19 december 2023 aan de gemeente De Ronde Venen een ontheffing van de IOV verleend van artikel 9.2 verstedelijkingsverbod landelijk gebied voor het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen. Wij hebben voorwaarden verbonden aan het verlenen van de ontheffing. Wij zullen in overleg met de gemeente beoordelen of het definitieve ontwerpbestemmingsplan voldoet aan alle regels uit de IOV.

Het plassegebied

Op 30 maart 2022 hebben uw Staten een werkbezoek gebracht aan de Vinkeveense Plassen. Aangezien dit werkbezoek in de vorige statenperiode heeft plaatsgevonden en er sindsdien gedeeltelijk nieuwe statenleden zijn geïnstalleerd, geven wij u eerst nog een toelichting over het plangebied en het bestemmingsplan dat in voorbereiding is.

De Vinkeveense Plassen is een natuur- en recreatiegebied bij Vinkeveen. Het gebied wordt gekenmerkt door de waaivormige indeling met legakkers, het open water en de ring met twaalf zandeilanden. Deze legakkers zijn ontstaan toen het gebied werd uitgegraven voor de turfwinning, waarbij de legakkers dienden als droogvelden voor de nog natte turf. Nadat het veen was weggebaggerd bleven de veenplassen achter, gevormd door de trekaten. Later is in het noordelijke deel ook de zandlaag afgegraven. Om het omliggende land te beschermen tegen afslag door golven die in dit diepe deel van de plas kunnen ontstaan werden de zandeilanden aangelegd. Deze bezigheden hebben het gebied een unieke structuur gegeven die kenmerkend is voor het veenlandschap en een cultuurhistorisch waardevolle betekenis heeft. Instandhouding van de legakkerstructuur is dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente en de provincie.

Ook heeft het plassegebied een grote natuurwaarde. Het gebied is gelegen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Het is een waardevol gebied voor aandachtsoorten (bedreigde diersoorten binnen de provincie Utrecht) en

icoonsoorten (soorten waarvoor de provincie Utrecht een bijzondere betekenis heeft, omdat een belangrijk deel van de Nederlandse populatie daarvan in Utrecht voorkomt). Het gaat bijvoorbeeld om de krooneend en de kwabaal. De legakkers leveren een belangrijke bijdrage aan de natuurkwaliteit in het gebied en zijn van belang voor het benutten van natuurpotenties. De legakkers zijn broed- en leefgebied voor verschillende soorten en vormen een tijdelijk rustgebied voor vogelsoorten die op trek zijn. Het contrast met de diepe waterdelen zorgt voor veel dynamiek en diversiteit in het gebied. Het open water in combinatie met de legakkers vormt een belangrijke verbinding voor de migratie van soorten van het ene naar het andere natuurgebied. De legakkers fungeren daardoor als zogenoemde 'stapstenen' voor land- en watergebonden soorten zoals vogels, bevers, otters, amfibieën en reptielen. De kwaliteiten en potenties van het gebied voor de natuur zijn op basis van deze omstandigheden ingedeeld in drie pijlers: uniek gebied met legakkers, relatie met de directe omgeving en schakel voor natuur in een bovenregionale context.

Naast de cultuurhistorische en natuurlijke waarden heeft het plassengebied ook een belangrijke recreatiefunctie. Er wordt onder meer gezwommen, gezeild en gevist. In de Interim omgevingsverordening is het gebied dan ook aangewezen als Bovenlokaal dagrecreatieterrein. De meeste actieve recreatie concentreert zich op de Noordplas, waar een deel van de zwemstranden op de zandeilanden vanaf de weg bereikbaar is. Ook de meeste jachthavens bevinden zich aan deze plas, inclusief recreatiewoningen en caravanparken.

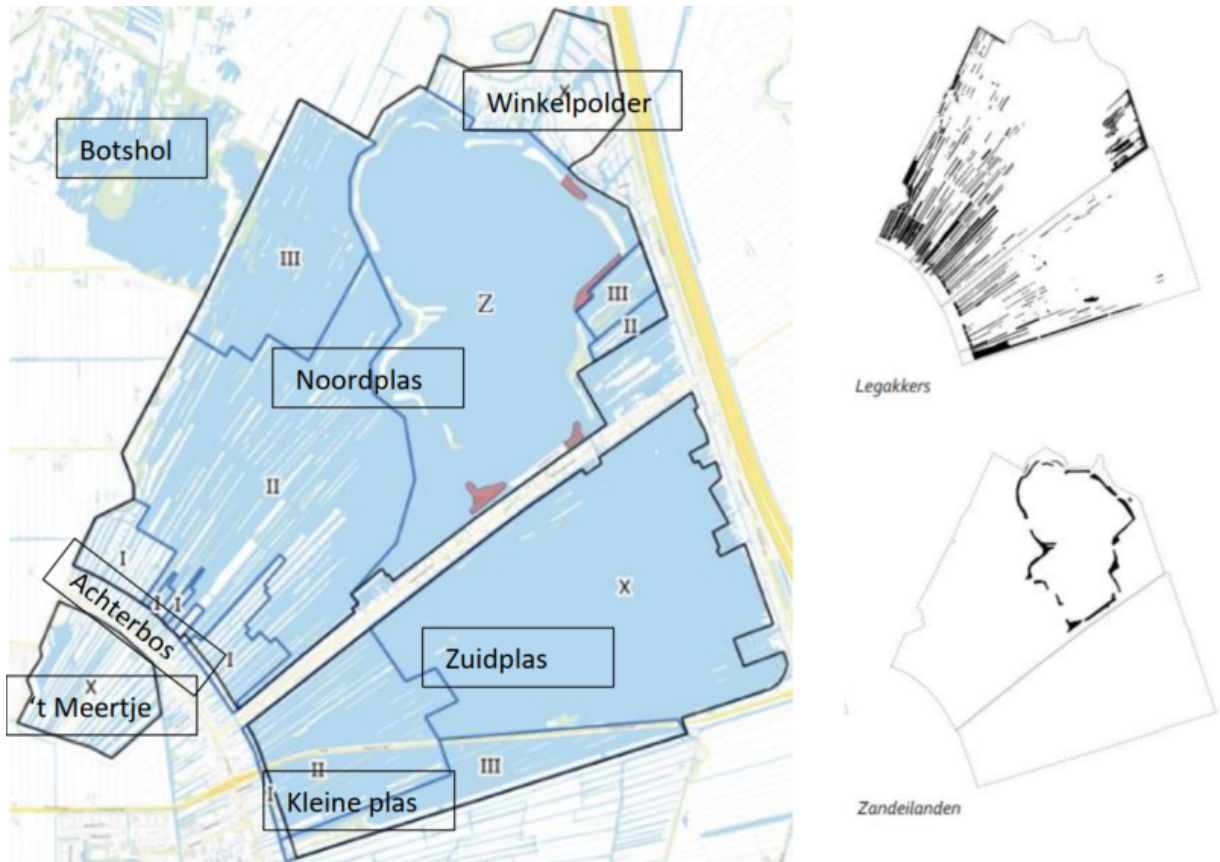
Naast de zandeilanden vindt ook recreatie plaats op de legakkers, die grotendeels in particulier bezit zijn. Op deze legakkers is in de loop der jaren bebouwing geplaatst, bedoeld voor verblijfsrecreatie. Het grootste deel van de aanwezige bebouwing is niet mogelijk op grond van de planologische regels in het gebied en is dan ook niet vergund. Naar inschatting van de gemeente gaat het om circa 1700 bouwwerken op de legakkers.

Bestemmingsplan

Het feit dat deze bouwwerken niet vergund zijn en de planologische regels ook niet voorzien in criteria om deze bouwwerken aan te beoordelen, is problematisch. De gemeente heeft daarom een bestemmingsplan in voorbereiding voor de Vinkeveense Plassen.

Het bestemmingsplan heeft als doel om enerzijds ruimte te bieden aan de belangrijke recreatieve functie van het gebied en tegelijkertijd het cultuurhistorisch waardevolle legakkerlandschap van de Vinkeveense Plassen te behouden en de natuurwaarden in het gebied te beschermen en te versterken. De gemeente wil in beginsel open staan voor het mogelijk maken van recreatieve bebouwing op de legakkers. Daarbij maken zij de overweging dat de eigenaren van de legakkers voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de investeringen die worden gedaan om het behoud van en de kwaliteit van de legakkers te beschermen. Door natuurlijke processen als goflafslag kalven de legakkers geleidelijk af en verzinken ze zelfs na verloop van tijd. De verzonken legakkers verdwijnen zo uit het beeld van de cultuurhistorische legakkerstructuur en leveren ook niet meer de hierboven omschreven bijdrage als stapsteen en rustplaats voor de plant- en diersoorten in het gebied. Door investeringen die eigenaren doen om de legakker te beschermen, bijvoorbeeld door het aanleggen van beschoeiing, blijft de legakker in de oorspronkelijke vorm en omvang behouden.

De gemeente wil deze situatie borgen door legakkereigenaren een bepaalde mate van ruimte te bieden qua bebouwing en gebruik van de legakkers, waarbij eigenaren de legakkers beheren en in stand houden. De gemeente weegt daarbij mee dat er al sprake is van een bestaande situatie met aanwezige bebouwing. De gemeente wil per geval kunnen beoordelen of die ontwikkeling bijdraagt aan de kwaliteit in het gebied. Op basis van de bestaande bebouwing en de aanwezige en potentiële natuurwaarden in het gebied is het plangebied ingedeeld in verschillende zones (zie figuur 1). De legakkers in zone 1 bestaan momenteel uit bebouwing die op grond van het bestemmingsplan al is toegestaan. In zone 2 en 3 zijn legakkers gelegen waar nu al wel bebouwing aanwezig is, maar die niet in het bestemmingsplan is toegestaan. Omdat op de legakkers in zone 3 nu relatief licht zijn bebouwd en veel potentie voor natuurversterking bevatten (mede gelet op ligging dicht bij het Natura 2000-gebied Botshol), wil de gemeente in zone 3 minder bebouwing mogelijk maken en meer natuur inrichten dan in zone 2. Dit wordt onder het kopje 'meerwaardebenadering' nader toegelicht. Zone X bestaat uit verschillende gebieden, waaronder een bestaand verblijfsrecreatiegebied met recreatieparken. Deze zone bevat ook het natuurcompensatiegebied, wat ook onder het kopje 'meerwaardebenadering' zal worden toegelicht. Zone Z bestrijkt de zandeilanden, waar de gemeente nog beperkte bouw- en gebruiksmogelijkheden aan de al bestaande dagrecreatieve voorzieningen toe wil kennen.



Figuur 1: onderscheiden zones in het plangebied (bron: natuurkwaliteitsplan Vinkeveense Plassen, Antea Group, conceptversie november 2023).

De gemeente heeft een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan opgenomen. Deze regeling bevat criteria om een aanvraag om omgevingsvergunning voor het realiseren/legaliseren van bebouwing op de legakkers te kunnen beoordelen. Een omgevingsvergunning voor een bouwwerk op een legakker wordt alleen afgegeven op de voorwaarde dat de eigenaar de legakker beschoeit en met inheemse beplanting inricht en onderhoudt. Bovendien geldt een maximum bebouwingsoppervlakte en -percentage per kavel op de legakkers, waarbij de legakkers in zone 3 minder bebouwingsmogelijkheden worden toegekend dan in zone 2. Op deze manier kan de gemeente per aanvraag beoordelen of de legakker voldoende bijdraagt aan de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van het gebied en op grond daarvan enige bebouwing toekennen, wat een bijdrage levert aan de belangrijke recreatieve functie van het gebied.

Ontheffing

Het toestaan van bebouwing op de legakkers wordt op grond van de IOV gezien als verstedelijking. Het Plassengebied valt in de IOV in het landelijk gebied, waar een verstedelijkingsverbod geldt. Het planvoornemen van de gemeente is daarom op dat punt in strijd met de IOV. De IOV voorziet in afwijkingsmogelijkheden om in voorgeschreven gevallen een afwijking van het verstedelijkingsverbod mogelijk te maken. De gemeente heeft echter gemotiveerd aangegeven dat de voorliggende situatie aan geen van de criteria van de afwijkingsmogelijkheden voldoet.

Artikel 1.5 van de IOV voorziet in een bevoegdheid waarmee wij kunnen afwijken van instructieregels van de IOV, als er op basis van een integrale afweging sprake is van een bijzondere omstandigheid die de verwezenlijking van het gemeentelijke beleid onevenredig belemmert. Het college van burgemeester en wethouders heeft op 4 oktober

2022 een ontheffing aangevraagd voor artikel 9.2 van de IOV. In de ontheffingsaanvraag geven zij aan dat het behoud van dit unieke gebied alleen mogelijk is als legakkereigenaren hun legakker goed onderhouden via beschoeiing of een natuurvriendelijke oever. Als bijzondere omstandigheid, zoals bedoeld in artikel 1.5 van de IOV, wordt aangedragen dat het toestaan van bebouwing nodig is voor het behoud en het versterken van het legakkerlandschap. Met de ontheffing van het verstedelijkingsverbod wordt deze strijdigheid met de IOV toegestaan en kan het bestemmingsplan doorgang vinden.

In de brief die wij op 25 april 2023 aan het college van B&W van gemeente De Ronde Venen hebben gestuurd en waarover u als Staten bent geïnformeerd, werd de positieve grondhouding van de provincie tegenover de ontheffing benadrukt. Toentertijd waren er nog een aantal aandachtspunten die om verdere uitwerking vroegen. Het bestemmingsplan was nog onvoldoende uitgewerkt, waardoor het niet mogelijk was om een integrale afweging te kunnen maken. Wij konden op basis van die informatie toen nog geen afweging maken in welke mate het bestemmingsplan, met het voornemen om verstedelijking mogelijk te maken, bij zou dragen aan andere provinciale belangen zoals de cultuurhistorische- en natuurkwaliteiten in het gebied en dat er daardoor sprake is van een onevenredige belemmering.

De afgelopen maanden heeft de gemeente hard gewerkt aan de verdere uitwerking van het bestemmingsplan. De provincie is hiervan goed op de hoogte gehouden door de gemeente en heeft waar nodig geadviseerd.

Wij hebben de gemeentelijke en provinciale belangen integraal afgewogen en naar ons oordeel vormt artikel 9.2 van de IOV een onevenredige belemmering van de gemeentelijke én provinciale belangen die gediend zijn met het mogelijk maken van het nieuwe bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen. Door het bestemmingsplan wordt het cultuurhistorische waardevolle legakkergebied behouden en worden de natuurwaarden versterkt.

Wij achten het nodig om aan de ontheffing voorwaarden te verbinden. Het gaat daarbij om voorwaarden die ook verband houden met het verstedelijkingsverbod. Wij vinden het namelijk van belang dat de ontheffing ook alleen betrekking heeft op de mate van verstedelijking die de gemeente momenteel voorziet. Als er na verloop van tijd toch meer verstedelijking zou bestaan dan aan de provincie is voorgelegd, zou onze afweging mogelijk anders zijn geweest. Wij hebben daarom voorwaarden opgenomen dat de ontheffing alleen geldt zolang de verstedelijking in het gebied niet toeneemt. Dit willen wij op twee manieren waarborgen:

1. Wij nemen een voorwaarde op dat er voor vaststelling van het bestemmingsplan een handavings- en uitvoeringsplan moet zijn opgesteld dat de instemming van de provincie kan hebben. De situatie die momenteel op het plassegebied is ontstaan, is het gevolg van ongecontroleerde uitbreiding in het gebied. Wij vinden het daarom van belang dat de maatregelen die worden genomen om de natuur- en cultuurhistorische kwaliteiten in dit gebied te beschermen en versterken, ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en in stand worden gehouden. De gemeente heeft al een eerste versie van een handavings- en uitvoeringsplan met ons gedeeld, waarmee zij in beeld brengen hoe zij staps- en gebiedsgewijs het vergunning- en handhavingssysteem willen uitrollen en welke fasering zij daarvoor aanhouden. Aan de hand van de opmerkingen die de provincie daar ambtelijk op heeft geplaatst, heeft de gemeente aan bureau KuipersCompagnons gevraagd om een verdere verdieping uit te schrijven. Als de gemeente het voor de vaststelling van het bestemmingsplan onvoldoende aan kan tonen dat naleving van het bestemmingsplan uitvoerbaar en handhaafbaar is, kunnen wij overwegen de ontheffing in te trekken.
2. Wij nemen twee voorwaarden op om ervoor te zorgen dat de verstedelijking in het gebied niet verder toe kan nemen. We vragen de gemeente om een verkavelingsverbod op te nemen in het bestemmingsplan. Omdat het bestemmingsplan per kavel een maximale hoeveelheid bebouwing toestaat, staat de maximale hoeveelheid verstedelijking van het gebied daarmee vast. Door een verkavelingsverbod op te nemen, wordt de situatie voorkomen dat legakkereigenaren de eilanden verder verkavelen om zodoende meer bouwrechten te verkrijgen. De gemeente overweegt om voor vaststelling van het bestemmingsplan nog een beperkte hoeveelheid kavels toe te voegen aan de verkavelingskaart ten opzichte van de versie die als ontwerp ter inzage lag. Het gaat bijvoorbeeld om nu al aanwezige kavels die per abuis niet op de huidige verkavelingskaart zijn opgenomen. Wij vragen de gemeente om dit voor vaststelling van het bestemmingsplan in beeld te brengen, zodat ons wij op dat moment de balans kunnen opmaken of de definitieve maximale hoeveelheid verstedelijking in goede verhouding staat tot de kwaliteitsmaatregelen in

het gebied. De gemeente geeft aan dat zij momenteel inschatten dat het om circa 4.500 m² extra bebouwing gaat. Dit betekent dat het bestemmingsplan maximaal 6,8 ha aan bebouwing op de legakkers mogelijk maakt en dit is dan ook de maximale oppervlakte die wij binnen de voorwaarden van de ontheffing willen toestaan. Dit is minder dan de hoeveelheid bebouwing die momenteel naar inschatting van de gemeente op de legakkers staat, namelijk 8,2 ha. Dit betekent dat het deel van de bebouwing dat niet binnen de bebouwingscriteria van het bestemmingsplan past, niet vergunbaar is en zal moeten worden verwijderd.

Meerwaardebenadering

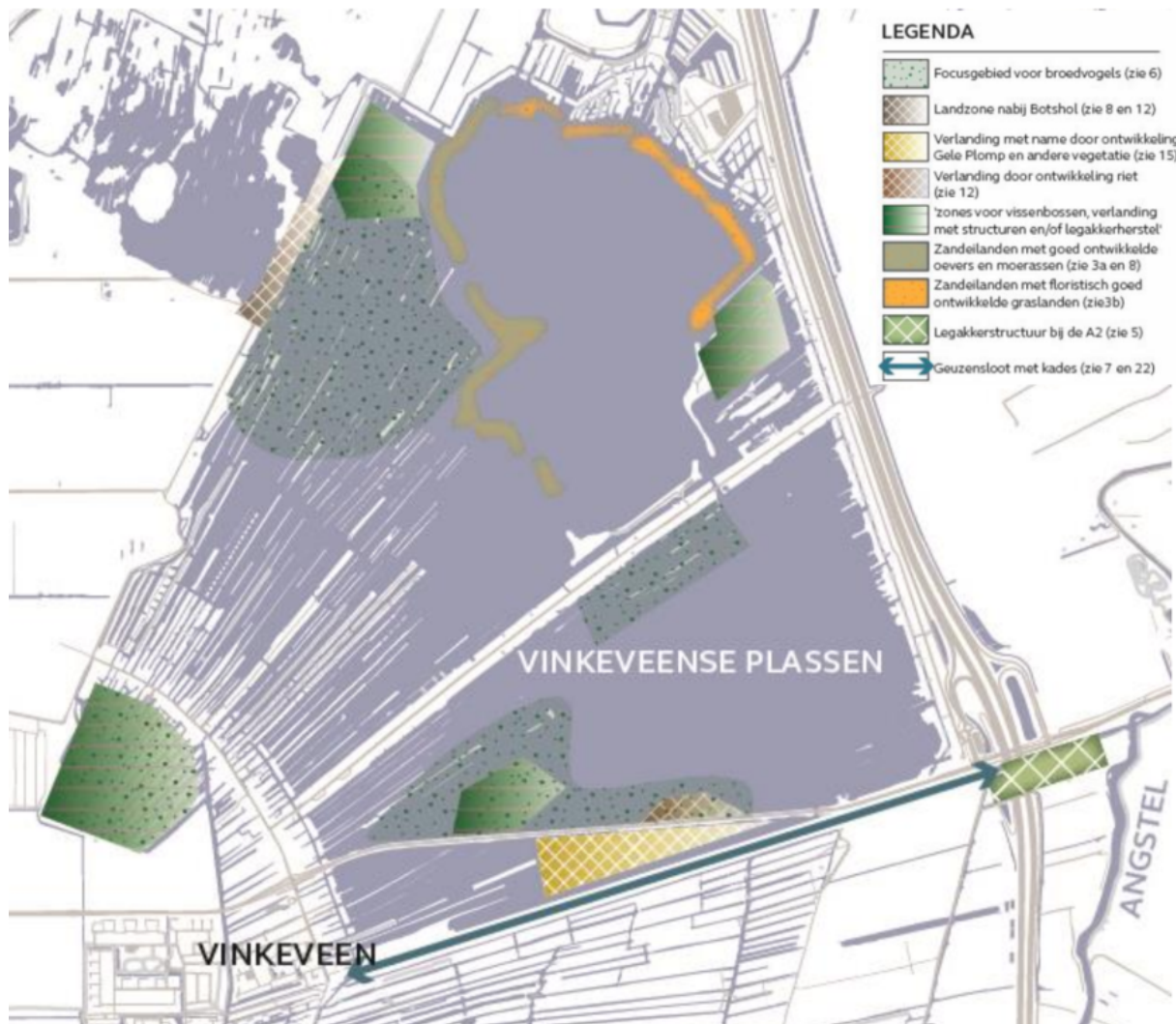
De ontheffingsaanvraag die het college van burgemeester en wethouders heeft ingediend, heeft enkel betrekking op artikel 9.2 van de IOV. Het bestemmingsplan zal dus aan alle andere instructieregels van de IOV moeten voldoen. Op dit moment voldoet het bestemmingsplan daar nog niet aan. Op 12 juni 2023 hebben wij daarom een zienswijze ingediend op het ontwerpbestemmingsplan.

In de zienswijze hebben wij nadrukkelijke aandacht gevraagd voor de toepassing van de meerwaardebenadering. Dit is een regel in de IOV die bepaalt dat een aantasting van het NNN mogelijk is als er maatregelen worden genomen die leiden tot een meerwaarde voor het NNN in het met de aantasting samenhangende gebied. De aantasting van het NNN is gelegen in de legalisering van de bouwwerken op de legakkers. Alhoewel deze bouwwerken (soms al zeer lange tijd) reeds aanwezig zijn, zijn ze volgens de huidige planologische regels niet toegestaan en moeten daarom als 'nieuwe' aantasting worden gezien voor het NNN.

De meerwaardebenadering bepaalt in hoofdzaak dat een aantasting van het NNN binnen 10 jaar leidt tot een duidelijke aantoonbare meerwaarde voor het NNN op drie onderdelen: oppervlakte, kwaliteit en samenhang. De gemeente baseert zich voor de invulling van de meerwaarde voornamelijk op het inspiratiedocument Natuur Vinkeveense Plassen 2022, dat in samenwerking met en in opdracht van de provincie door Arcadis is opgesteld. Wij geven hieronder een korte samenvatting van de voorlopige invulling van deze drie onderdelen. Zoals wij onder aan deze paragraaf aangeven zullen wij u als de meerwaardebenadering volledig is uitgewerkt nog uitgebreider informeren over de invulling van de meerwaardebenadering.

- Oppervlakte: de gemeente verwacht momenteel ca. 6,8 ha nieuwe bebouwing in het gebied mogelijk te willen maken (ca. 6,3 ha legalisering bestaande bebouwing + 0,5 ha nieuwe bebouwing), waarvan het overgrote merendeel nu al feitelijk aanwezig is (naar inschatting is momenteel 8,2 ha bebouwing aanwezig op de legakkers, wat betekent dat ca. 1,4 ha niet vergunbaar is in het bestemmingsplan en zal moeten worden verwijderd). Om deze aantasting te compenseren heeft de gemeenteraad in oktober 2023 10 ha gronden aangekocht in het 't Meertje, weergegeven in zone X in figuur 1 in deze brief. Dit gebied is momenteel bestemd als NNN-agrarisch en heeft daardoor een beperkte natuurwaarde. Door dit gebied in te richten als voor het plassengebied gunstige natuur, wordt de oppervlakteaantasting van de te legaliseren bebouwing in oppervlakte nieuw aan te leggen natuur gecompenseerd. De gemeente heeft er bewust voor gekozen om een groter compensatiegebied (10 ha) aan te kopen dan de mate van verstedelijking (6,8 ha), om een duidelijk aantoonbare meerwaarde voor oppervlakte te bereiken.
- Kwaliteit: de legakkers hebben nu een beperkte meerwaarde voor de natuur, maar kunnen een grotere meerwaarde ontwikkelen door (deels) natuurvriendelijk ingericht te worden. Dit is ook mogelijk als de legakkers (deels) bebouwd zijn. Voor de benutting van natuurpotenties is de blijvende aanwezigheid van de legakkers van belang. Naast de verplichte inrichting met inheemse beplanting en beschoeiing van de legakkers, wil de gemeente waar mogelijk de legakkers voorzien van natuurvriendelijke oevers. Op legakkers die momenteel al verzonken zijn, wil de gemeente vissenbossen realiseren. Vissenbossen zijn kunstmatige aangelegde structuren van hout boven op de verzonken legakkers, die schuilgelegenheden vormen voor watergebonden soorten in het gebied.
- Samenhang: het open water met de eilanden vormt een belangrijke verbinding voor migratie van soorten van het ene naar het andere natuurgebied. Door de legakkers met hun oevers natuurlijker in te richten kunnen de legakkers als stapsteen dienen voor deels land- en deels watergebonden soorten. Potenties hiervoor liggen vooral in de delen van het gebied met minder bebouwing op de legakkers en oevers. De gemeente zet zich hier met name in zone 3 voor in, omdat deze zone is geselecteerd om minder bebouwingsmogelijkheden toe te kennen en meer op de inrichting van natuur te focussen. De gemeente heeft in zone 3 eigenaren bereid gevonden om de bebouwingsmogelijkheden op hun legakkers in te leveren

en deze eilanden volledig met natuur in te richten. Gelet op het feit dat een groot deel van zone 3 het dichtst bij Natura 2000-gebied Botshol is gelegen, is dit een zeer waardevolle toevoeging voor het gebied.



Figuur 2 – overzicht focusgebieden natuurmaatregelen Vinkeveense Plassen (bron: Inspiratiedocument natuur Vinkeveense Plassen, Kos & Schreuders, 2022).

Zoals wij eerder in deze paragraaf al hebben aangegeven, moeten er nog een aantal zaken worden geregeld voor wij kunnen beoordelen of het bestemmingsplan voldoet aan de meerwaardebenadering. Het Natuurkwaliteitsplan geeft de natuurmaatregelen aan die de gemeente in het bestemmingsplan op wil nemen. Deze maatregelen moeten nog worden uitgewerkt in een inrichting- en beheerplan. De gemeente zal ook moeten nagaan welke wijzigingen aan de meerwaardebenadering die sinds de ontwerpversie van het bestemmingsplan zijn aangebracht, nog in het bestemmingsplan moeten worden verwerkt. Daarnaast zijn wij nog in overleg met de gemeente om de uitvoering en instandhouding van alle natuurmaatregelen zo goed mogelijk te borgen.

Wij blijven als provincie goed betrokken of onze aandachtspunten uit de zienswijze naar tevredenheid worden verwerkt en zullen op het moment dat er een definitief ontwerpbestemmingsplan ligt, een grondige en integrale beoordeling van de IOV maken. Wij zullen uw Staten vervolgens ook informeren over onze definitieve beoordeling van de meerwaardebenadering. Ook na het verlenen van de ontheffing heeft de provincie de mogelijkheid om het ruimtelijke instrumentarium in te zetten als blijkt dat het ontwerpbestemmingsplan in strijd is met de IOV. Wij hebben

met de gemeente afgesproken dat het college van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan pas ter vaststelling aan de gemeenteraad voorlegt als de provincie aangeeft dat het voldoet aan de IOV. De gemeente geeft bij ons aan dat het bestemmingsplan naar verwachting wordt geagendeerd in de gemeenteraadsvergadering van april 2024.

Tot slot

Met deze brief hebben wij u geïnformeerd over ons besluit om een ontheffing van het verstedelijkingsverbod uit de IOV te verlenen voor het bestemmingsplan Vinkeveense Plassen 2023. Wij zijn ervan overtuigd dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid die het rechtvaardigt om de ontheffing te verlenen, zonder dat dat afbreuk doet aan de verwezenlijking van de provinciale belangen. Met het verlenen van de ontheffing wordt een grote stap voorwaarts in de totstandkoming van het bestemmingsplan gezet en daarmee komen we dichterbij een passende oplossing voor de situatie in dit prachtige natuur- en recreatiegebied.

Provincie en gemeente zullen zich ook na het verlenen van deze ontheffing in blijven zetten om het bestemmingsplan voor het gebied verder vorm te geven. Zoals aangegeven in deze brief zullen wij uw Staten bij afronding en beoordeling van het definitieve ontwerpbestemmingsplan nogmaals informeren over de inhoud en beoordeling van het bestemmingsplan.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen