



Statenbrief

Aan Provinciale Staten

Onderwerp	Stand van zaken Vinkeveense Plassen
Datum	22 april 2025
Documentnummer	UTSP-1983537935-1374
Van	GS
Portefeuillehouder	Van Essen
Bijlagen	Geen

Geachte leden van Provinciale Staten,

Essentie / samenvatting:

De gemeente De Ronde Venen is bezig met de laatste fase van het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen. De Vinkeveense Plassen is een unieke en complexe casus vanwege de vele verschillende belangen. Het bestemmingsplan biedt een oplossing voor het gebied. Vanwege de provinciale belangen die er spelen en de betrokkenheid van uw Staten bij deze casus, informeren we u graag over de stand van zaken. In deze statenbrief wordt ingegaan op hoe de gemeente is omgegaan met de opmerkingen in de zienswijze. Daarnaast wordt u geïnformeerd over de compensatieovereenkomst en over de ontheffing op artikel 6.5, vierde lid IOV over de eisen van de compensatie voor de aantasting van het Natuurnetwerk Nederland.

Korte achtergrond bestemmingsplan:

Het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen is een langlopend dossier in de gemeente De Ronde Venen. Het gebied bestaat uit vele smalle legakkers, het open water en de ring met twaalf zandeilanden. De legakkers zijn ontstaan toen het gebied werd uitgegraven voor veenwinning. De zandeilanden zijn later ontstaan doordat er in het noordelijke deel van de Plassen ook de zandlaag is afgegraven. De legakkers hebben het gebied een unieke structuur gegeven die kenmerkend is voor het veenlandschap en een cultuurhistorisch waardevolle betekenis heeft. Het bestemmingsplan heeft als doel om het waardevolle legakkerlandschap duurzaam in stand te houden. De smalle legakkers zijn door weersomstandigheden en het diepe water vatbaar voor afslag en erosie. Een groot deel van de legakkers is al verdwenen of verzonken. Om te voorkomen dat de legakkers verder verdwijnen, moeten de legakkers worden voorzien van oeverbescherming in de vorm van beschoeiing of natuurvriendelijke oevers.

Door de jaren heen zijn er zo'n 1.750 illegale bouwsels op de legakkers gebouwd. De huidige beheerverordening biedt geen ruimte voor bebouwing op de legakkers. Het is de gemeente niet gelukt om voldoende te handhaven op de illegale bouwsels. Het nieuwe bestemmingsplan biedt, onder voorwaarden, enige bebouwingsmogelijkheden op de legakker, op voorwaarde dat de legakker goed beschermd (door middel van beschoeiing of een natuurvriendelijke oever) en onderhouden wordt. Op deze wijze leidt de legalisering van illegale bouwwerken tot het behoud van de legakkers en een verbetering van zowel de waterkwaliteit als de natuur op de legakkers.

Om te voorkomen dat er over een paar jaar weer een situatie ontstaat met veel illegale bebouwing, streven we naar een bestemmingsplan met duidelijke, uitvoerbare en handhaafbare regels.

Er spelen veel verschillende provinciale belangen in het gebied. Het plangebied ligt in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en grenst aan het Natura2000 gebied Botshol. Het behouden van de legakkers is van landschappelijke en cultuurhistorische waarde. Ook voor de natuurwaarden zijn de legakkerstructuren belangrijk, ze zorgen ervoor dat het gebied land-water verbindingen heeft wat erg waardevol is voor de flora en fauna. Er moet voldaan worden aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Daarnaast is het gebied aangewezen als bovenlokaal dagrecreatiegebied.

Omdat het ontwerpbestemmingsplan voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage heeft gelegen, valt dit plan nog onder de Wro. Het is daarom een bestemmingsplan en het plan moet voldoen aan de regels uit de Interim Omgevingsverordening (IOV).

De provincie denkt mee en is sinds 2021 actiever gaan samenwerken met de gemeente. In december 2023 hebben wij een ontheffing verleend voor het verstedelijkingsverbod. Aan deze ontheffing zijn twee voorwaarden verbonden om verdere verstedelijking te voorkomen. Bij het verlenen van de ontheffing bent u voor het laatste meegenomen in deze casus in de vorm van een [statenbrief](#). Op 10 maart 2025 is er een [procesmemo](#) verstuurd. Deze is geagendeerd voor de commissie ROW van 2 april 2025. De vaststelling van het bestemmingsplan staat gepland in de raadsvergadering van 12 mei 2025.

Rol Raad, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten:

De gemeente De Ronde Venen is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het uitwerken en in procedure brengen van het bestemmingsplan. Het vaststellen van het bestemmingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Vanwege de complexiteit van dit dossier, de provinciale belangen die er spelen in het gebied en de lange looptijd biedt de provincie de gemeente ondersteuning bij de uitwerking van het bestemmingsplan. De provincie heeft daarnaast ook haar formele rol om te beoordelen of het plan voldoet aan de door Provinciale Staten vastgestelde regels in de IOV. De beoordeling of aan de regels van de IOV wordt voldaan is een bevoegdheid van ons college. Om u goed aangesloten te houden op de praktijk, wat belangrijk is voor het vaststellen van de juiste kaders, nemen we u graag mee in de aanpak en afwegingen in dergelijke complexe dossiers.

Hoe is de gemeente omgegaan met de opmerkingen in de zienswijze?

Op 12 juni 2023 hebben wij een zienswijze ingediend op het ontwerpbestemmingsplan. Hieronder volgt een kort omschrijving hoe de gemeente de opmerkingen uit onze zienswijze heeft verwerkt.

Verstedelijkingsverbod

Het bestemmingsplan stelt voor om bebouwing op de legakkers mogelijk te maken. De bebouwing moet dan voldoen aan de bebouwingscriteria en de legakkereigenaar moet de legakker onderhouden. De Vinkeveense Plassen liggen in het landelijk gebied waar volgens de IOV het verstedelijkingsverbod geldt. Op 19 december 2023 hebben wij een ontheffing verleend voor het verstedelijkingsverbod. Bij de ontheffing zijn twee voorwaarden meegegeven. Als eerste voorwaarde moet de gemeente een handhavings- en uitvoeringsplan opstellen waar de provincie mee heeft ingestemd. De gemeente heeft dit plan opgesteld en op 21 januari 2025 heeft er een handhavingsoverleg plaatsgevonden met de verschillende handhavende partijen in het gebied. Verderop in deze brief wordt er dieper ingegaan op handhaving.

De tweede voorwaarde die gesteld wordt, moet ervoor zorgen dat de verstedelijking op de Plassen niet verder toeneemt. De gemeente heeft een verkavelingskaart opgenomen in het bestemmingsplan, op basis van de peildatum van 27 april 2023. Op deze kaart staat elk kavel waarop gebouwd mag worden. Ook al wordt een legakker straks na de vaststelling van het bestemmingsplan kadastraal gesplitst, dan is er op het 'nieuwe' kavel geen bouwrecht. Op die manier kan er worden geborgd dat het aantal bouwmogelijkheden niet toe kan nemen.

NNN – toepassing meerwaardebenadering

Het provinciale beleid is gericht op het versterken en beschermen van het NNN. Het bestemmingsplan maakt nieuwe functies in het NNN mogelijk, onder andere het legaliseren van de illegale bouwwerken. Dit zorgt voor aantasting van het NNN, omdat we voor de bepaling van de aantasting kijken naar de planologische basis en niet naar de feitelijke situatie waar een groot deel van deze bouwwerken al jarenlang op de legakkers staan. De gemeente moet hiervoor de meerwaardebenadering toepassen.

Voor de aantasting wordt er uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheid. Ook al zijn er straks legakkereigenaren die hun legakker niet willen bebouwen, de mogelijkheid dat dat zou kunnen wordt meegenomen in de berekening van de aantasting. De totale aantasting is 6,8 ha. De meerwaardemaatregelen bestaan uit:

- Oppervlakte: De gemeenteraad heeft in oktober 2023 10 ha gronden aangekocht in het 't Meertje. Dit gebied werd onder de IOV aangeduid als NNN-agrarisch en heeft beperkte natuurwaarde. De gemeente heeft een beheer en inrichtingsplan opgesteld voor dit gebied en gaat het gebied inrichten en beheren als natuur. 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. De gemeente had al 1 ha in 't Meertje in eigendom, daardoor wordt nu in totaal 11 ha ingericht en beheerd als natuur voor de compensatie.
- Kwaliteit: Op de legakkers zal er een kwalitatieve meerwaarde worden bereikt door middel van een meer natuurvriendelijke inrichting. Dit is ook mogelijk als de legakkers deels bebouwd zijn. Naast de verplichte inrichting met inheemse beplanting (25% van de legakker/kavel) is het voor legakkereigenaren ook mogelijk om de legakker te beschermen met een natuurvriendelijke oever. Omdat het door het versnipperde eigendom lastig is om een exact aantal door particulieren aan te leggen natuurvriendelijke oevers te borgen, worden natuurvriendelijke oevers aangelegd door particulieren niet meegeteld als meerwaardemaatregel. Op grond van het recreatieschap (de zandeilanden) zullen in het oeverherstel de realisatie van natuurvriendelijke oevers worden meegenomen, deze natuurvriendelijke oevers kunnen geborgd worden en tellen we wel mee als meerwaardemaatregel. Naast de maatregelen voor een plus op natuur wordt ook het verplicht beschermen van de legakkers als kwaliteitsmaatregel gezien. De legakkers zelf hebben namelijk een belangrijke natuurwaarde. Zonder legakkers zal het gebied veranderen in een groot open water met grotere golfslag, hierdoor zullen er belangrijke biotopen voor aanwezige soorten verloren gaan. Verder zal er in zone 3 minimaal 2 ha aan vissenbossen worden aangelegd. Het aanleggen van vissenbossen draagt bij aan de biodiversiteit van het watersysteem. Deze maatregel sluit aan bij het advies van het Arcadisrapport dat op vraag van de provincie is opgesteld. Voor verdere uitleg over de zones verwijs ik u naar de [statenbrief](#) van december 2023.
- Samenhang: De Vinkeveense Plassen zijn omringd door verschillende natuurgebieden. Het open water met de legakkers vormt een belangrijke verbinding voor migratie van verschillende soorten tussen natuurgebieden. Door de legakkers met hun oevers natuurlijker in te richten kunnen deze 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 ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan in te leveren en deze eilanden volledig met natuur in te richten en dit te borgen met een natuurbestemming. 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, waardoor de totale aantasting mede wordt beperkt.

Bij het toepassen van de meerwaardebenadering is rekening gehouden met de rustverstoring. Omdat het Vinkeveense Plassengebied al gebruikt wordt als bovenlokaal dagrecreatieterrein, is er nu ook al sprake van intensief recreatief gebruik op de legakkers en de Vinkeveense Plassen in het algemeen. Ten opzichte van het huidige gebruik voegen de bouwsels alleen gebruiksgemakken toe, ook zonder bouwsels kan de legakker immers gebruikt worden voor recreatie. Daarbij is rekening gehouden dat de legakker niet beschikken over een energievoorziening, grootschalig verlichting of geluidsapparatuur is daarom niet mogelijk. In de onderzoeken van de meerwaardebenadering is uitgegaan van een lichte toename van de recreatiedruk.

We concluderen dat er sprake is van een duidelijk aantoonbare meerwaarde die bereikt zal worden binnen een periode van 10 jaar. De maatregelen worden geborgd in de regels en de verbeelding van het bestemmingsplan, maar ook via een overeenkomst. Deze overeenkomst borgt dat de 11 ha in 't Meertje als natuur ingericht en

beheerd wordt als compensatie voor het bestemmingsplan. Daarnaast wordt er ten minste 2,4 km aan natuurvriendelijke oevers aangelegd. Het recreatieschap is bereid deze bij de zandeilanden aan te leggen. Deze afspraken staan in de overeenkomst die wordt gesloten tussen de Provincie Utrecht, Gemeente De Ronde Venen en het Recreatieschap Stichtse Groenlanden.

In deze overeenkomst is een verplichting tot ecologische (effect) monitoring van de Meerwaardebenadering opgenomen. Deze overeenkomst zal op 22 april 2025, voor de vaststelling van het bestemmingsplan, worden ondertekend.

KRW

De Vinkeveense Plassen zijn aangewezen als KRW-oppervlaktewaterlichaam volgens de KRW. Deze KRW-waterlichamen beschikken over een beschermde status en zijn opgesteld volgens een Europese verplichting. De doelstelling van de KRW is de waterkwaliteit zowel chemisch (schoon) als ecologisch (gezond) op orde te krijgen. De waterkwaliteit van het waterlichaam mag niet permanent achteruitgaan in kwaliteit. Deze verplichting geldt ook voor een gemeente. In het ontwerpbestemmingsplan was de gemeente van plan om lozing van vuilwater op de Plassen te voorkomen door legakkereigenaren te verplichten gebruik te maken van een vuilwaterboot. Op basis van zienswijzen en onderzoek is de conclusie getrokken dat een vuilwaterboot niet de gewenste oplossing is. Het is duur in aanschaf, lastig te organiseren en biedt geen garantie dat er niet geloosd wordt. De gemeente heeft nu in het bestemmingsplan opgenomen dat legakkereigenaren zelf moeten voorzien in een vuilwatervoorziening. Dit kan een droogtoilet of een chemisch toilet zijn (zoals ook in caravans of op boten voorzien wordt). Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning van het bouwwerk op de legakker zal de legakkereigenaar moeten aantonen hoe er wordt omgegaan met het vuilwater. Nadere informatie over de toezicht en handhaving omtrent de vergunning is te lezen in de paragraaf handhaving.

Cultuurhistorie

In de zienswijze zijn er ook opmerkingen gemaakt over de bescherming van het UNESCO Werelderfgoed Hollandse Waterlinies. De Stelling van Amsterdam vormt samen met de Nieuwe Hollandse Waterlinie het UNESCO-Werelderfgoed de Hollandse Waterlinies. Het Fort aan de Winkel is onderdeel van de Stelling van Amsterdam en ligt net buiten het plangebied. Het schootsveld en het inundatiegebied van het fort liggen in de noordelijke hoek van het plangebied. In het ontwerpbestemmingsplan ontbrak een beschrijving van de uitzonderlijke universele waarde. Dat is in het definitieve bestemmingsplan aangevuld zodat het werelderfgoed wordt beschermd.

Handhaving

Handhaving is altijd een belangrijk aandachtspunt geweest bij dit bestemmingsplan. Het gebrek aan duidelijke regels en handhaving heeft ertoe geleid dat er een grote hoeveelheid illegale bouwsels op de legakkers staat. Het bestemmingsplan staat of valt met duidelijke uitvoerbare regels en een goedwerkend handhavingsapparaat. Daarom is een goed en uitvoerbaar handhavingsplan als tweede voorwaarde bij de ontheffing van het verstedelijkingverbod toegevoegd. De handhaving van het bestemmingsplan ligt bij de gemeente. De gemeente controleert of de functies passen binnen de regels van het bestemmingsplan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de grootte van de bebouwing op de legakkers en het voldoende onderhouden van de legakkers. De bouwsels worden bij vaststelling van het bestemmingsplan niet bij recht gelegaliseerd, maar via een afwijking. Eigenaren moeten hiervoor een omgevingsvergunning aanvragen bij de gemeente. Dit geeft de gemeente overzicht en inzicht in wat er op de legakkers komt. De gemeente heeft een uitvoeringsplan VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving) opgesteld. We hebben het plan beoordeeld en er is mee ingestemd. Dit plan zit als bijlage bij het bestemmingsplan. Het uitvoeringsplan VTH wordt als bijlage bij het bestemmingsplan vastgesteld door de gemeenteraad. Uiteraard blijft de gemeente dit plan, ook na vaststelling van het bestemmingsplan, actualiseren. Het is een dynamisch document dat de komende jaren de basis vormt voor de handhaving op de Plassen. Naast het opstellen van een VTH-plan heeft de gemeente ook het budget voor handhaving verruimd naar 500.000 euro per jaar voor de komende jaren tot aan 2034. De gemeente gaat bij (ver)bouw op legakkers actief controleren of er voldaan wordt aan de regels van het bestemmingsplan (afmetingen bouwsel, verharding, vuilwatervoorziening, inheemse beplanting en onderhoud legakker). Daarnaast zal de gemeente de aanwezigheid van handhavers op de plassen verhogen en actief handhaven op eigenaren die (nog) niet aan de regels voldoen. De gemeente wil ook inzetten op een collectief. Het idee

daarachter is dat bijvoorbeeld het onderhoud aan de legakkers, de vuilwatervoorziening en de inrichting met inheemse beplanting via een partij geregeld kan worden. Op deze manier worden legakkereigenaren een stuk ontzorgd en voor de gemeente maakt dit het handhaven overzichtelijker. De legakkers die aangesloten zijn bij dit collectief geven hiermee ook een vorm van garantie dat er daadwerkelijk aan bepaalde regels van het bestemmingsplan wordt voldaan.

De gemeente is overigens niet de enige partij die handhavingstaken heeft in het gebied. De gemeente handhaaft op de regels van het bestemmingsplan. De provincie kan de gemeente aanspreken op nakoming van de compensatieovereenkomst. Het waterschap voor de waterkwaliteit en ook het recreatieschap heeft handhavingstaken. Om een goed overzicht te krijgen heeft er op 21 januari 2025 een inventariserend overleg met de verschillende handhavende partijen in het gebied plaats gevonden. Tijdens dit overleg zijn de verschillende handhavers samengekomen met als belangrijkste constatering dat met enkele partijen - die regelmatig op de plassen zijn - afspraken gemaakt kunnen worden over de 'oor- en ogenfunctie'. Er is afgesproken om een nieuw handhavingsoverleg te organiseren wanneer het bestemmingsplan in werking is getreden en de handhavingzaken gaan toenemen.

Ontheffing artikel 6.5 lid 4 van de IOV:

Zoals is aangegeven zal het bestemmingsplan moeten voldoen aan de meerwaardebenadering. In de IOV zijn in artikel 6.5 eisen gesteld aan de compensatie van het NNN. Onlangs is er een mogelijke strijdigheid ontdekt tussen de compensatielocatie in 't Meertje en de voorwaarden van artikel 6.5 lid 4 sub c.

Het vierde lid stelt dat compensatie van het verlies in oppervlakte volgens deze bepaling moeten plaatsvinden (onder sub a) buiten het NNN, (onder sub b) binnen de Groene Contour of (onder sub c) op agrarische gronden gelegen binnen het NNN waar geen nieuwe natuur is beoogd. Voor de optie dat de compensatie plaats vindt op agrarisch percelen binnen het NNN waar geen nieuwe natuur wordt beoogd, wordt verwezen naar het Natuurbeheerplan. Het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen gaat uit van deze laatste optie onder sub c. De gronden in 't Meertje zijn gelegen op agrarische gronden binnen het NNN die niet zijn ingericht als natuur. Op het moment dat de gemeente de optie om te compenseren op de gronden van 't Meertje onderzocht, werd er volgens het natuurbeheerplan geen nieuwe natuur beoogd op deze gronden. Ook toen het bestemmingsplan in april 2023 ter inzage is gelegd, was dat nog niet het geval, waardoor we dit niet hebben kunnen meenemen in de zienswijze op het ontwerpbestemmingsplan. Nadat het ontwerp bestemmingsplan ter inzage was gelegd, zijn conform de nieuwe [realisatiestrategie](#) (vastgesteld door GS op 13 december 2022) alle agrarische gronden binnen het NNN toegevoegd aan het zoekgebied nieuwe natuur, waardoor er voor het bestemmingsplan abusievelijk een mogelijke strijdigheid met dit artikel van de IOV is ontstaan. Wij hebben daarom op grond van artikel 1.5 van de IOV ontheffing verleend van de locatie-eisen in artikel 6.5, vierde lid, van de IOV. Deze ontheffing is niet, zoals gebruikelijk, op aanvraag van het college van B&W verleend, maar naar aanleiding van ambtelijk advies.

De ontheffing verandert niets aan de afspraken rondom de meerwaardebenadering. De compensatie zoals is voorgesteld door de gemeente en onderbouwd in meerdere onderzoeken, blijft gelijk. De ontheffing maakt dat de compensatie mogelijk is zoals dit is afgesproken voordat het natuurbeheerplan werd gewijzigd. Aan deze ontheffing, wordt de voorwaarde verbonden dat de compensatie zal plaatsvinden op de percelen die de gemeente heeft aangekocht in 't Meertje.

Aangezien er geen andere ontwerp bestemmingsplannen in procedure zijn waarvoor natuurcompensatie op agrarische gronden binnen het NNN is voorzien, is er geen risico op precedentwerking.

Deze ontheffing zal samen met de stukken van het bestemmingsplan gepubliceerd worden door de gemeente.

Vervolgprocedure / voortgang:

De gemeente is bezig met laatste fase van het bestemmingsplan. Het plan dat voorligt ter vaststelling voldoet aan de regels van de IOV. Er wordt ook voldaan aan de voorwaarden die gesteld zijn bij de beide ontheffingen. We zijn op de hoogte dat er zijn verschillende amendementen en moties zijn ingediend. Vanuit de provincie is er meegekeken naar mogelijke strijdigheid van de amendementen en moties met onze IOV of de voorwaarden die we hebben verbonden aan de ontheffing van het verstedelijkingsverbod.

Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te beslissen over het vaststellen van het bestemmingsplan en de amendementen en moties. De verwachting is dat het bestemmingsplan op 12 mei 2025 wordt vastgesteld. U wordt hierover geïnformeerd.

Na de vaststelling zal de gemeente het bestemmingsplan publiceren en staat het plan open voor beroep. Mocht het bestemmingsplan na het aannemen van één of meerdere moties of amendementen niet meer voldoen aan de regels uit de IOV of niet meer voldoen aan de voorwaarden bij de ontheffing van het verstedelijkingsverbod, dan kunnen wij ons wettelijk instrumentarium inzetten. Provincie kan beroep instellen of een reactieve aanwijzing (reactieve interventie) geven op een deel van het bestemmingsplan.

Voor wat betreft de meerwaardemaatregelen wordt gelet of de natuurcompensatieovereenkomst wordt nageleefd.

Tot slot:

Met deze brief hebben we u geïnformeerd over de aanstaande vaststelling van het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen en de natuurcompensatieovereenkomst en de ontheffing van artikel 6.5 vierde lid.

Met het nieuwe bestemmingsplan komt er duidelijkheid voor de stakeholders in het gebied en wordt het unieke gebied behouden en beschermd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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