

ONDERWERP            Statenmemo Stand van zaken Vinkeveense Plassen  
DATUM                25-01-2023  
VAN                    Huib van Essen  
AAN                    Statenleden

BIJLAGE              Rapport Arcadis; Inspiratiedocument Natuur Vinkeveense Plassen

Geachte statenleden,

Op 21 december jl. was er een informatiesessie over de Vinkeveense Plassen. Daarbij is het verzoek gekomen dit dossier ook terug te laten komen in de commissievergadering van RGW op 25 januari en het rapport voor natuur dat door Arcadis is opgesteld met u te delen.

Vanwege de hoeveelheid vragen over inhoud, rol en proces tijdens de infosessie geef ik u in dit memo nog wat extra context en uitleg mee. Graag verwijs ik ook naar eerder met uw gedeelde, door de provincie gemaakte korte informatieve film, die u [hier](#) terug kunt vinden.

Deze aanvullende informatie is bedoeld om u meer inzicht in de complexiteit van de uitvoering en de voortgang te verschaffen. In uw formele rol ontvangt u te zijner tijd een afschrift van de ontheffing, als het college die verleend heeft. GS toetst het ontwerpbestemmingsplan op de Interim Omgevingsverordening (IOV) en kijkt of de provinciale input, de reactie op voorontwerpbestemmingsplan en het Arcadis-rapport hier voldoende in meegenomen is. Ook zal ik u informeren of de plannen na beoordeling van het ontwerpbestemmingsplan voldoen aan de regels uit de IOV of dat Gedeputeerde Staten toch genoodzaakt is een zienswijze in te dienen. Voor meer informatie over uw rol in dit gebiedsproces verwijs ik u naar het kopje 'Rol Raad, GS en PS' verderop in dit memo.

### **Fundament voor complex bestemmingsplan**

Het opstellen van een bestemmingsplan voor dit gebied is complex. In het plangebied liggen een groot aantal legakkers (circa 750). Dit legakkerlandschap heeft een hoge cultuurhistorische en landschappelijke waarde, ligt binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en is aangewezen als bovenlokaal dagrecreatieterrein. De Vinkeveense Plassen zijn diep, waardoor de vaak smalle legakkers steile en hoge oevers hebben. Door deze hoge oevers in combinatie met erosie en dure investeringen in het onderhoud, bestaat het risico dat de legakkers verdwijnen, verzinken of afslaan.

Dit bestemmingsplan heeft als doel om het legakkerlandschap te behouden. De legakkers hebben een grote recreatieve waarde en spelen een belangrijke rol in de natuurontwikkeling en behoud en versterking van de biodiversiteit voor het gebied. De natuurwaarden op de legakkers van de Vinkeveense Plassen zijn over het algemeen niet uitzonderlijk hoog, maar de legakkers zijn belangrijk vanwege de afwisseling die ze bieden in het gebied. Het gebied wordt ook gekenmerkt door een groot aantal illegale bouwsels op de legakkers. Het legaliseren van bebouwing op de legakkers is een

aantasting van het NNN. Daarom moet voldaan worden aan het provinciale natuurbeleid en wordt de meerwaardebenadering toegepast. Hier wordt later in dit memo verder op ingegaan. Het bestemmingsplan stelt voor om onder voorwaarden bouwsels op de legakkers toe te staan. De bebouwing op de legakkers moet voldoen aan de regels van het bestemmingsplan. Zo wordt de maximale omvang (in percentage en in m<sup>2</sup>) van de bebouwing op de legakkers door het bestemmingsplan bepaald. Daarnaast moet de legakkereigenaar de legakker in stand houden door de legakker voldoende te onderhouden en afkalving te voorkomen (door het beschoeien of gebruik te maken van natuurvriendelijke oevers).

Ook worden er voorwaarden verbonden aan de verdere inrichting van de legakker met natuur. Legakkereigenaren moeten 25% van hun legakker inrichten als natuur, bestaande uit inheemse beplanting. Tenslotte mogen de legakkereigenaren geen vuilwater lozen op de plassen, ze moeten gebruik maken van de vuilwaterboot en OZB gaan betalen. De legakkereigenaren moeten aan deze voorwaarden voldoen om hun bouwsel te kunnen legaliseren. Het is daarbij belangrijk om op te merken dat de bouwsels niet direct door het bestemmingsplan worden gelegaliseerd. Bebouwing en gebruik zijn niet bij recht toegestaan, maar via een binnenplanse afwijking. Legakkereigenaren moeten een omgevingsvergunning inclusief afwijking aanvragen bij de gemeente. Op die manier wordt er pas gelegaliseerd als er aan de voorwaarden wordt voldaan. Hiermee worden de belanghebbende bij legalisatie (de legakkereigenaren) ook medeverantwoordelijk voor het creëren van een meerwaarde voor natuur.

### **Rol Raad, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten**

De gemeente De Ronde Venen werkt aan een gemeentelijk bestemmingsplan en is verantwoordelijk voor het uitwerken en in procedure brengen van het bestemmingsplan. Het vaststellen van het bestemmingsplan is een bevoegdheid van de Raad. Vanwege de complexiteit van dit dossier en de lange looptijd biedt de provincie, op verzoek van de gemeente, de gemeente ondersteuning bij de uitwerking van het bestemmingsplan. Daarnaast heeft de provincie ook haar formele rol om te beoordelen of het plan voldoet aan de door Provinciale Staten vastgestelde regels in het Interim Omgevingsverordening. De regels zijn door u vastgesteld, daarmee heeft u de kaders meegegeven. De beoordeling of aan de regels van de IOV wordt voldaan is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Dit is mede ingegeven om de formele termijnen behorende bij een bestemmingsplanprocedure tijdig te kunnen doorlopen.

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. Tijdens de infosessie van 21 december heeft de gemeente u op hoofdlijnen geïnformeerd over waar zij nu staat in de uitwerking van het plan, en bent u geïnformeerd over de manier waarop wij als provincie betrokken zijn, hoe we het toetsen op de regels hebben opgepakt en waar nu de belangrijkste aandachtspunten liggen. Dit is deels inhoudelijk en deels procesmatig op dit moment, omdat de gemeente nog werkt aan de verdere uitwerking om te komen tot een ontwerpbestemmingsplan.

### **Inzet Provincie**

Om de gemeente te ondersteunen bij het dossier heeft de provincie één van haar eigen medewerkers uitgeleend aan de gemeente voor extra capaciteit bij de uitwerking van het plan. De desbetreffende medewerker werkt daar in opdracht van de gemeente. Daarnaast heeft de provincie, om de gemeente input mee te geven voor het creëren van een meerwaarde voor natuur en zelf als provincie dit beter te kunnen beoordelen, adviesbureau Arcadis opdracht gegeven de kansen voor natuur in dit gebied uit te werken (het rapport is als bijlage toegevoegd). Arcadis heeft dit rapport opgesteld aan de hand van

rapporten en onderzoeken die er al lagen en op basis van kennis en kunde die bij ons in huis aanwezig is. Het document is als bijlage toegevoegd. Op deze wijze geeft de provincie ook invulling aan twee speerpunten uit het omgevingsgericht werken; namelijk het acteren als één overheid met respect voor ieders rol en bevoegdheid en proactief en integraal handelen.

### **Waar zitten de provinciale aandachtspunten?**

De provincie (GS) heeft de bevoegdheid om het plan te beoordelen en zienswijzen in te dienen op basis van de regels die zijn vastgelegd in de Interim Omgevingsverordening. De provincie behoudt, in aanvulling op de ondersteuning aan de gemeente, natuurlijk haar formele bevoegdheid in het bestemmingsplanproces. Op het moment dat het ontwerpbestemmingsplan niet voldoet aan de regels in de omgevingsverordening zal de provincie een zienswijze indienen. De gemeente is nog bezig met het uitwerken van het ontwerpbestemmingsplan. De volgende punten vragen nog extra aandacht:

- De onderbouwing en invulling van de meerwaardebenadering en de borging van de afspraken en de natuurmaatregelen zijn nog onvoldoende weergegeven. Daar zijn door de provincie nu bouwstenen voor aangeleverd en daar zijn we met de gemeente over in gesprek.
- De KRW-toets is nog niet voldoende. Daarbij moeten de voorgestelde maatregelen om te voldoen aan de KRW ook nog geborgd worden in de regels van het bestemmingsplan. De maatregelen die worden voorgesteld worden wel als voldoende beoordeeld.
- De handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan vergt nog nadere toelichting.
- Daarnaast hebben we onze zorgen geuit over mogelijke negatieve effecten van het onvoorwaardelijk toestaan van verhuur van bebouwing na legalisatie.

### **Ontheffing**

Een regel waar de gemeente niet aan kan voldoen met dit bestemmingsplan, is de instructieregel voor het verstedelijkingsverbod. Hier heeft de gemeente een ontheffing voor aangevraagd. Dit loopt vooruit op de uitwerking van het bestemmingsplan, omdat de ontheffing samen met het ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. De reden hiervoor is dat een ontheffing open staat voor beroep en bezwaar en dat er ook naar verwezen wordt in het bestemmingsplan. Daarom moet de ontheffing zijn verleend voordat het ontwerp bestemmingsplan ter inzage gaat.

Belangrijk is om te benadrukken dat de ontheffing alleen iets zegt over één specifieke regel uit onze IOV, namelijk het verstedelijkingsverbod. De gemeente zal aan de andere regels uit de IOV moeten voldoen. Bij het verlenen van de ontheffing gaat de provincie akkoord met de basis van het bestemmingsplan: bebouwing onder voorwaarden toestaan om legakkers te behouden. De overige instructieregels van de IOV blijven van kracht. Als daar niet aan wordt voldaan, is de provincie genoodzaakt een zienswijze in te dienen. De provincie wil meewerken aan de ontheffing omdat het fundament voor het bestemmingsplan nauw is verbonden met de provinciale belangen voor natuur, cultuurhistorie, landschap en recreatie; het in stand houden van het legakkerlandschap.

De motivatie voor een ontheffing op het verstedelijkingsverbod is gelegen in de provinciale belangen van het behoud van de legakkers ten behoeve van bescherming en versterking van natuurwaarde en cultuurhistorische en recreatieve waarden. Het ligt daarom voor de hand om pas een ontheffing te verlenen voor het verstedelijkingsverbod wanneer er een uitwerking van het bestemmingsplan ligt dat voldoende zicht geeft op een goede en evenwichtige bescherming van deze provinciale belangen en hoe dat geborgd kan worden via een uitvoerbaar handavingsplan.

### **Meerwaardebenadering**

Omdat het plangebied binnen het NNN is gelegen, zal er met toestaan van bebouwingmogelijkheden op de legakkers aantasting van het NNN plaatsvinden. Deze aantasting heeft grotendeels al plaatsgevonden aangezien er op veel legakkers al illegale bebouwing staat. Dit laat onverlet dat ook deze aantasting in het bestemmingsplan meer dan volledig gecompenseerd zal moeten worden. De gemeente moet allereerst onderbouwen hoe de aantasting van het NNN zo beperkt mogelijk wordt gehouden. Daarna zal er voor de onontkoombare aantasting de meerwaardebenadering toegepast worden. Voor de meerwaardebenadering zal er binnen 10 jaar een meerwaarde moeten plaatsvinden voor oppervlakte, kwaliteit en samenhang. Om een beter beeld te krijgen van de kansen voor natuur in het gebied, heeft zoals eerder in dit memo benoemd, de provincie Arcadis opdracht gegeven om de kansen voor natuur in kaart te brengen (het rapport is als bijlage toegevoegd). Arcadis heeft voor dit rapport gebruik gemaakt van de bestaande natuuronderzoeken en de kennis die we als provincie in huis hebben. Het doel van dit inspiratiedocument is enerzijds om inzichtelijk te maken welke mogelijkheden en kansen er zijn in het gebied en anderzijds om de gemeente te helpen om de natuurmaatregelen verder uit te werken. De gemeente is verantwoordelijk voor de natuuropgave en kan het Arcadisrapport als bouwsteen gebruiken voor de onderbouwing van de invulling van de meerwaardebenadering. De gemeente is naar aanloop van het ontwerpbestemmingsplan nog druk bezig met de precieze invulling van de meerwaardebenadering. Uiteraard zal de provincie in haar formele rol beoordelen of de meerwaardebenadering goed genoeg is toegepast.

De gemeente is bezig om de oppervlaktecompensatie te laten landen in 't Meertje. Dit gebied heeft op dit moment een agrarische bestemming, de gronden zijn in gebruik als weilandjes/ begrazingsgebied en het bestaat uit een waardevol stuk legakkers. Er zijn op dit moment geen natuurbeheertypes aan de gronden in 't Meertje gekoppeld en 't Meertje is dus niet als natuur ingericht. Het gebied heeft wel grote potenties en bestaande waarden voor natuur, omdat het ongestoord en rustig is. Het heeft de aanduiding NNN-agrarisch, waardoor volgens de IOV dit gebied in aanmerking komt voor compensatie. De gronden krijgen in het bestemmingsplan een natuurbestemming en de gemeente zal instaan voor natuurontwikkeling, natuurbehoud en borging van het natuurbeheer. De inzet is om in 't Meertje gebiedseigen graslandvegetatie en moerasnatuur te ontwikkelen. De gemeente zal zorgen voor de natuurinrichting (eenmalige uitgave) en staat in voor het behoud en onderhoud en beheer van deze nieuw te ontwikkelen natuur (jaarlijkse uitgave). Ook de lokale natuurvereniging De Groene Venen heeft in een brief aan u al eerder verwezen naar het belang van 't Meertje in de natuurcompensatie.

De gemeente stelt in 't Meertje ook een aantal kwaliteitsmaatregelen voor; vissenbossen, verstevigen van legakkers om afslag te voorkomen, schuilplaats voor de otter aanleggen, afzetten van aantal watergangen om verlandingsvegetatie te ontwikkelen. Ook worden legakkereigenaren verplicht om 25% van hun legakker met natuur in te richten. De gemeente is momenteel nog bezig met uitwerken van de kwaliteitsmaatregelen op de plassen zelf, mede op basis van de kansen die worden beschreven in het bijgevoegde Arcadisrapport. Dit rapport geeft u inzicht in de mogelijke maatregelen die onderdeel zullen zijn van de meerwaardebenadering. Er zijn meerdere legakkers in eigendom van het recreatieschap en de provincie. Op dit moment wordt onderzocht of en hoe die in lijn met de kansen benoemd door Arcadis kunnen worden ingezet.

Uiteraard zullen de voorgestelde natuurmaatregelen ook goed en volgens de regels van de IOV geborgd moeten worden in het bestemmingsplan. Ambtelijk zijn hier al verkennende gesprekken over geweest. De borging moet nog verder worden uitgewerkt. Ook bestuurlijk heb ik begin dit jaar de gemeente nogmaals gewezen op de noodzaak om de meerwaardebenadering beter uit te werken (waarbij gebruik gemaakt kan worden van het Arcadis rapport) en te borgen.

### **Handhaving**

De provincie ziet ook toe op de handhaafbaarheid van het plan. De provincie heeft hier vanuit Interbestuurlijk Toezicht een rol in. De verantwoordelijkheid voor de handhaving ligt primair bij de gemeente; maar het waterschap, het recreatieschap en de provincie hebben hierin ook een bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Er is ambtelijk en bestuurlijk vanuit de provincie aangegeven dat de handhaving nog onvoldoende geborgd is. Zoals aangegeven laat de gemeente de regels uit het bestemmingsplan toetsen door een extern advocatenbureau. Daarbij wordt ook de handhaafbaarheid van de regels beoordeeld. De uitvoering van de handhaving is geen onderdeel van het bestemmingsplan zelf, maar zal op orde moeten zijn voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. In de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan zal hier door de gemeente extra aandacht aan worden besteed.

### **Proces**

De gemeente werkt aan verdere uitwerking van het plan en is bezig om, op basis van de wettelijk vooroverlegreacties een ontwerpbestemmingsplan op te stellen. U bent hier op onderdelen al in meegenomen. Op 19 mei 2021 is het dossier besproken in de vergadering van de commissie RGW. In maart 2022 bent u middels een uitgebreid memo geïnformeerd en hebben we een werkbezoek gebracht aan het Plassengebied. De infosessie van december had als doel om u te informeren over de laatste stand van zaken.

GS toetst het ontwerpbestemmingsplan op de Interim Omgevingsverordening en kijkt of de provinciale input, de reactie op voorontwerpbestemmingsplan en het Arcadis-rapport hier voldoende in meegenomen is. U krijgt zoals gebruikelijk een afschrift van de ontheffing en ik zal u informeren of de plannen na beoordeling van het ontwerpbestemmingsplan voldoen aan de regels uit de IOV of dat GS toch genoodzaakt is een zienswijze in te dienen.

Met vriendelijke groet, Huib van Essen

Bijlage 1: Rapport Arcadis; Inspiratiedocument Natuur Vinkeveense Plassen