



Gemeente De Ronde Venen  
Postbus 250  
3640 AG MIJDRECHT

DATUM 12 juni 2023  
ZAAKENMERK Z2023-00000817  
NUMMER D2023-00007715  
UW BRIEF VAN 29 april 2023  
UW NUMMER  
BIJLAGE(N)

TEAM GRO  
REFERENTIE N.E. Westra  
DOORKIESNUMMER 06-40424335  
Fax 030-2589112  
E-MAILADRES neeltje.westra@provincie-utrecht.nl  
ONDERWERP GRO Advies Wro Vinkeveense Plassen 2023

Geachte raad,

Uw college van burgemeester en wethouders heeft met ingang van 29 april 2023 het ontwerpbestemmingsplan Vinkeveense Plassen 2023 ter inzage gelegd. Uw organisatie heeft veel werk verzet in de voorbereiding van dit ontwerpbestemmingsplan. Het ter inzage leggen van het ontwerpbestemmingsplan is dan ook een belangrijke mijlpaal in het proces waar u trots op mag zijn. Uw college heeft ons conform artikel 3.8, lid 1 sub b van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) over het ontwerpbestemmingsplan geïnformeerd.

Zoals aangegeven in de brief van 25 april 2023 werken de provincie en de gemeente al geruime tijd samen aan dit dossier. De provincie onderschrijft het belang van goede samenwerking met uw gemeente op dit dossier, evenals het belang om met elkaar tot een duurzaam, breed gedragen en uitvoerbaar bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen te komen.

Het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen is een dossier met een lange voorgeschiedenis. De vele verschillende belangen die er spelen en het unieke gebied maken dat de weg naar een nieuw bestemmingsplan complex is. Uw gemeente is na het voorontwerpbestemmingsplan voortvarend aan de slag gegaan met het ontwerpbestemmingsplan. Het bestemmingsplan is van belang om het cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle legakkerlandschap te beschermen en de natuurwaarden in het gebied te versterken. We zijn dan ook blij om te zien dat het behoud van de legakkers goed wordt geborgd met het plan. Daarnaast sluiten wij ons aan bij het standpunt dat permanent verblijven of bewoning op de legakkers (en in andere recreatievoorzieningen) niet mogelijk is. Ook ten aanzien van aardkundige waarden is alles correct opgenomen in het plan. Verder zien we dat er sinds het voorontwerpbestemmingsplan ook hard is gewerkt aan verschillende (nieuwe) onderzoeken, zo is er bijvoorbeeld een NNN-rapport opgesteld met als doel om natuurmaatregelen concreter te maken.

Bij uw aanbieding van dit plan geeft u aan dat het plan op verschillende onderdelen nog strijdig is met de provinciale Interim Omgevingsverordening. Met deze brief brengen wij op grond van het hierna omschreven provinciale ruimtelijk beleid onze zienswijzen en opvattingen over dit plan naar voren.

### Het provinciaal beleid

Het provinciale ruimtelijk beleid is neergelegd in de Omgevingsvisie Provincie Utrecht en geborgd in de bijbehorende Interim Omgevingsverordening Provincie Utrecht (IOV).

In de IOV, die op 1 april 2021 in werking is getreden, zijn algemene regels opgenomen over de inhoud, toelichting of onderbouwing van onder meer bestemmingsplannen. Hiermee willen we een aantal provinciale belangen laten doorwerken naar het gemeentelijke niveau. Om deze belangen te borgen kunnen wij zo nodig het instrumentarium uit de Wro inzetten.

## Zienschijzen

Het ontwerpbestemmingsplan geeft ons aanleiding tot het indienen van zienschijzen ten aanzien van een aantal onderdelen die (nog) niet in overeenstemming zijn met het provinciaal beleid.

### Verstedelijgingsverbod

Het bestemmingsplan maakt bebouwing op de legakkers mogelijk. De Vinkeveense Plassen liggen in het landelijk gebied, waar volgens artikel 9.2 van de IOV het verstedelijgingsverbod geldt. Er zal een uitzondering moeten komen op het verstedelijgingsverbod. Uw college heeft hiervoor op 17 oktober 2022 een ontheffing aangevraagd voor artikel 9.2 van de IOV. Op dit moment heeft nog geen besluitvorming over de ontheffing plaatsgevonden, dit komt omdat het plan op een aantal punten nog niet volledig is, en hierdoor nog geen integrale afweging heeft kunnen plaatsvinden. In onze brief van 25 april 2023 aan uw college van B&W over de ontheffing van het verstedelijgingsverbod gaan we hier verder op in. Het ontwerpbestemmingsplan voldoet op dit moment dus niet aan de IOV, omdat meer gegevens nodig zijn om de ontheffingsaanvraag volledig te kunnen beoordelen. Ons college heeft een positieve grondhouding richting het verlenen van ontheffing van het verstedelijgingsverbod, al zijn hieraan wel voorwaarden verbonden. We zetten graag de samenwerking voort zodat er naar de definitieve vaststelling toe verder gewerkt kan worden aan het verkrijgen van ontheffing.

### Natuur

De Vinkeveense Plassen liggen binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Dit geldt voor nagenoeg het gehele plangebied, inclusief 't Meertje. Om ontwikkelingen binnen het NNN mogelijk te kunnen maken, zal er voldaan moeten worden aan de IOV.

Het voorgestelde plan, en de daarin opgenomen ontwikkelingen, zal als eerste moeten voldoen aan artikel 6.2 van de IOV. Dit artikel gaat over het beschermen van het NNN. Een bestemmingsplan moet regels en bestemmingen bevatten ter bescherming en verbetering van het NNN. Dit komt nu nog onvoldoende terug in het voorliggende plan. Zoals in de toelichting van de regel is opgenomen, gaan we uit van een natuurbestemming in het hele gebied, waarbinnen activiteiten en ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt (die dan uiteraard voldoen aan de meerwaardebenadering).

De volgende stap is om de aantasting goed in kaart te brengen. Voor de aantasting wordt gekeken naar de planologische ruimte die in het plan wordt geboden. Dit geldt niet alleen voor de ontwikkelingen op de verschillende legakkers, maar ook voor alle bijkomende planologische mogelijkheden in andere zones. Een goed overzicht van wat er nu planologisch mogelijk is (op basis van beheersovereenkomsten) en straks mogelijk is op basis van het nieuwe bestemmingplan ontbreekt, terwijl dat de basis moet zijn om de aantasting in brede zin te bepalen.

Vervolgens moet er via artikel 6.3 van de IOV voldaan worden aan de meerwaardebenadering. Voor de meerwaardebenadering geldt dat er een aantoonbare meerwaarde moet komen voor kwaliteit, oppervlakte en samenhang. Artikel 6.3.lid 3 stelt ook dat het aantasten van het NNN alleen mogelijk is wanneer het bestemmingsplan de aantasting zoveel mogelijk beperkt. Er ontbreekt een onderbouwing voor het beperken van de aantasting. Voorbeelden van het beperken van de aantasting zijn: minder bebouwing in zone 3 toestaan (zoning en bebouwingvrij houden van publieke legakkers) en bijvoorbeeld regels over verlichting nabij Natura-2000 gebied de Botshol (niet diffuse verlichting of armaturen met vleermuisvriendelijke verlichting).

De onderbouwing van de meerwaardebenadering is nog niet voldoende. Er wordt aangegeven dat de totale aantasting van bebouwing ongeveer 2,4 hectare is; dit wordt afgerond naar 5 hectare om ook rekening te houden met de verharding. Het is niet duidelijk of het hierbij enkel gaat over de bebouwing op de legakkers of dat er ook rekening is gehouden met de ontwikkelingen op de zandeilanden (uitbreiding horeca, duikwinkel, 35 tenten, maar ook de uitbreidingsmogelijkheden in percentages die in het bestemmingsplan benoemd zijn voor de zandeilanden). De aantasting gaat over alle ontwikkelingen die op basis van het bestemmingsplan planologisch mogelijk worden gemaakt, dit moet beter inzichtelijk worden gemaakt.

Wat betreft de kwaliteit en samenhang moeten de natuurmaatregelen nog worden uitgewerkt en het is nu nog niet duidelijk wat de omvang van deze maatregelen zijn en of er per saldo sprake is van een kwaliteitsverbetering. Aanbevolen wordt om hier gelijk de beschermde soorten bij te betrekken (zie ook verderop in de zienschijze bij Wnb). Deze natuurmaatregelen moeten vervolgens in bestemmingen en regels beschermd en geborgd worden. Bij de natuurmaatregelen kan gedacht worden aan vissenbossen en het beschermen van boven water gehaalde legakkers (uiteraard moeten deze naar boven gehaalde legakkers dan wel een natuurbestemming krijgen om onderdeel te kunnen zijn van het totaalpakket aan natuurmaatregelen). Het rapport van Arcadis biedt handvatten om de natuurmaatregelen verder uit te werken. Artikel 6.5 van de IOV beschrijft de eisen waaraan de natuurcompensatie moet voldoen. Voor de samenhang wordt er in paragraaf 4.3 een groene verbinding benoemd tussen de Botshol en 't Meertje. In de toelichting

staat dat er wordt gezocht naar maatwerkoplossingen die recht doen aan de belangen van zowel de ondernemer als de natuur. Er ontbreekt nu nog een nadere invulling hoe beide bovengenoemde gebieden ecologisch met elkaar verbonden worden binnen deze groene verbinding. Wij adviseren u om de maatregelen uit het hiervoor genoemde Arcadisrapport verder uit te werken.

De toelichting gaat in hoofdstuk 4.2.2 slechts heel beperkt in op het NNN. Geadviseerd wordt om een samenvatting van de natuurrapporten toe te voegen waar de belangrijkste onderdelen van de onderbouwing in terug komen. De verschillende natuurmaatregelen, die samen de basis voor de meerwaardebenadering vormen, zullen uiteindelijk in een overzichtelijk natuurinrichtingsplan komen.

Wanneer de meerwaardebenadering goed is uitgewerkt en er een duidelijk inrichtingsplan ligt, moeten de natuurmaatregelen conform artikel 6.6 van de IOV geborgd worden. Hiervoor moeten overeenkomsten opgesteld worden tussen de gemeente en de provincie.

#### KRW

De Vinkeveense Plassen zijn aangewezen als waterlichaam volgens de Kader Richtlijn Water (KRW). 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. In hoofdstuk 5.1 staat in de conclusie dat lozingen op de plassen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit is onvoldoende. Vuilwater mag niet worden geloosd op de plassen. De vuilwaterboot zal het vuilwater moeten ophalen.

In paragraaf 5.5 van de toelichting en bijlage 12 over de KRW komt het verplichtende karakter van de vuilwaterboot niet voldoende naar voren. Graag zien we dat de toelichting en bijlage 12 aangepast worden zodat er geen verwarring kan ontstaan over de verplichting van de vuilwaterboot. In de regels 5.4, 6.4 en 7.4 wordt de vuilwaterboot en het verplichtende karakter ervan wel duidelijk benoemd via een voorwaardelijke verplichting. Wel valt op dat de vuilwaterboot in de regels enkel aan de legakkers in zone 1, 2 en 3 is gekoppeld. Er mag nergens op de Vinkeveense Plassen vuilwater worden geloosd. Ook voor alle overige gebieden (zandeilanden, recreatiebestemmingen) geldt dat er geen lozing mag plaatsvinden. Op dit moment wordt dat onvoldoende geborgd in de regels van het bestemmingsplan.

#### Waterparel

De Vinkeveense Plassen zijn in het provinciale Bodem- en Waterprogramma 2022-2027 (BWP) aangeduid als waterparel. Waterparels zijn een speciale categorie wateren met specifieke bijzondere planten- of diersoorten. Er ontbreekt in de toelichting een beschrijving van de Vinkeveense Plassen als waterparel. We zien dit graag aangevuld in de toelichting van het bestemmingsplan.

#### Cultuurhistorie

De Stelling van Amsterdam (UNESCO-werelderfgoed, nu onder de noemer Hollandse Waterlinies) is nog niet voldoende beschermd. Artikel 7.2 IOV geeft weer aan welke voorwaarden een bestemmingsplan moet voldoen als er sprake is van een locatie die op de UNESCO lijst staat en welke unieke universele waarden beschermd moeten worden. Aan deze voorwaarden wordt nog onvoldoende voldaan en de beschrijving van de Stelling van Amsterdam in de toelichting is onvolledig. Zo wordt in paragraaf 4.1 alleen het Schootsveld als universele waarde genoemd, hier moet echter ook het inundatiegebied genoemd worden.

De Stelling van Amsterdam is in de dubbelbestemmingen niet volledig meegenomen. In artikel 27 van de regels wordt een aantal keer verwezen naar de waarden die in 27.1 zijn beschreven, maar deze omschrijving ontbreekt. Daarmee zijn de unieke universele waarden niet volledig gewaarborgd.

Wat betreft de regels van het bestemmingsplan is in artikel 26 de dubbelbestemming "Waarde-Schootsveld" opgenomen. Artikel 27 gaat over de dubbelbestemming "Waarde-Stelling van Amsterdam". Voor wat betreft formulering en toepassing van de regels kan dit verwarring opleveren, het Schootsveld is immers eveneens onderdeel van de Stelling van Amsterdam. Ook in de toelichting leidt deze onderverdeling in paragraaf 4.2.2 tot verwarring. De verboden kringen rondom Fort aan de Winkel, dubbelbestemming Waarde- Schootsveld (artikel 26) is op de verbeelding meegenomen. De dubbelbestemming Waarde-Stelling van Amsterdam (artikel 27) ontbreekt op de verbeelding en moet nog opgenomen worden.

In het gebied waar de dubbelbestemming 'Stelling van Amsterdam' of 'Schootsveld' geldt, is een harde voorwaarde dat de kernkwaliteiten van het werelderfgoed niet mogen worden aangetast (artikel 7.2 van de IOV lid 1 onder a en b). Een van die kernkwaliteiten is de openheid.

Voor het gebied grenzend aan het gebied met de dubbelbestemming Stelling van Amsterdam of Schootsveld geldt wel dat ontwikkelingen hier de visuele integriteit van het werelderfgoed niet mogen aantasten. Het ijkmoment voor bestaande bebouwing in relatie tot het Werelderfgoed is het moment van aanwijzing van de Hollandse Waterlinies (21 juni 2021).

## Overige opmerkingen

Behalve de bovengenoemde zienswijzen over enkele specifieke aspecten in dit ontwerpbestemmingsplan, geeft het plan vanuit de optiek van het provinciaal ruimtelijk belang verder nog aanleiding tot de volgende opmerkingen:

- In de toelichting geeft u aan zich in te zetten voor kwaliteit in het gebied. Dat is een lijn die we als provincie uiteraard delen. In hoofdstuk 1.5 van de toelichting nodigt de gemeente initiatiefnemers uit om verder te kijken dan de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Initiatieven zullen door de gemeente op maat beoordeeld worden waarbij het motto 'ja, mits er sprake is van kwaliteit' wordt gehanteerd. Hier willen we wel graag wijzen op de ligging in het NNN. Initiatieven, activiteiten of ontwikkelingen die straks niet binnen het bestemmingsplan passen, zullen ook aan het bestaand beleid, zoals het NNN, moeten voldoen. Enkel het toevoegen van kwaliteit is niet voldoende. De uitnodiging tot nieuwe ontwikkeling die wordt gedaan in hoofdstuk 1.5 van de toelichting lijkt afbreuk te doen aan het zeer intensieve traject dat doorlopen wordt om tot voorliggend ontwerpbestemmingsplan te komen. We vragen dit hoofdstuk aan te passen naar een meer realistisch beeld, waarin duidelijk wordt geschetst dat, door de ligging van het plangebied binnen het NNN, ontwikkelingen, anders dan in dit bestemmingsplan opgenomen, niet zondermeer mogelijk zijn.
- Een belangrijk uitgangspunt van het bestemmingsplan is het behoud van het unieke legakkerlandschap. De planologische ruimte die met het bestemmingsplan geboden wordt, heeft als doel het behouden en onderhouden van de (cultuurhistorische waarde van de) legakkers. Dit vormt ook de basis voor het verzoek tot de ontheffing van instructieregel 9.2 (verstedelijkingsverbod) van de IOV. In de nota van beantwoording wordt aangegeven dat dit nadrukkelijker zal worden benoemd. In de aanleiding van het bestemmingsplan komt dit nog steeds niet expliciet naar voren en ligt de nadruk nog steeds op het mogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen. We zien dit graag aangepast in de aanleiding waardoor het behoud van de gebied, en het belang dat eraan wordt gehecht, nadrukkelijk wordt benoemd.
- Het landschaps- en stedenbouwkundig plan is een belangrijk hulpmiddel bij het tot stand brengen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit rond bebouwing in het landelijk gebied. Het landschaps- en stedenbouwkundig plan maak top een goede en logische manier inzichtelijk wat gewenst is op het gebied van maatvoering en materiaal van bebouwing en beschoeiing. Voor extra voorzieningen en verhardingen bestaat nog onduidelijkheid. Er wordt gesproken over 'sobere en eenvoudige constructies'. Er wordt aangeraden om in de inleiding toe te lichten wat hiermee precies wordt bedoeld. Ook voor verhardingen kan in een algemene toelichting worden aangegeven dat er zo weinig mogelijk verharding wordt voorgesteld en in welke vorm de verharding past bij de beschreven kwaliteit van de andere elementen. De zinsnede over 'het gevoel van tweede huis buiten de stad' zien we graag aangepast naar iets dat passender is bij de IOV, zoals 'het gevoel van recreëren in een natuurgebied'.
- In de toelichting ontbreekt in hoofdstuk 3.1 de Stelling van Amsterdam als belangrijk cultuurhistorisch kader voor het gebied. Onder paragraaf 4.2.1. onder 6 staat "*De provincie zorgt goed voor de landschappen, waterlinie, forten, kastelen en buitenruimten, en wil dat veel mensen kunnen genieten van die fraaie plekken.*" Hier sluiten we ons uiteraard bij aan, maar "zorgt goed voor" is ten aanzien van het Werelderfgoed niet voldoende, het gaat daar met name ook om het "beschermen".
- In artikel 16 van de regels wordt expliciet ingegaan op erfafscheidingen. Het valt op dat er in de andere artikelen over recreatie niet expliciet iets over erfafscheidingen wordt benoemd, is dit een bewuste keuze?
- In de nota van beantwoording staat dat zal worden benoemd dat zandeilanden 3 en 8 zwemwaterlocaties zijn. Deze aanpassing wordt niet teruggevonden in de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan, we zien dit graag aangevuld.
- Ook de definities van 'legakker' en 'overige bouwwerken' worden niet teruggevonden in de regels van het bestemmingsplan. Daarnaast merken we op dat er een definitie ontbreekt van het begrip 'ondergeschikte horeca'.
- In artikel 18.4.1 is geen maximering opgenomen voor de uitbreiding van recreatiewoningen. Het lijkt wenselijk om dit wel toe te voegen.
- Vanuit de provincie is er actief meegedacht met de gemeente over openbaar vervoer rond de Vinkeveense Plassen. De integrale mobiliteitsoplossing op basis van de notitie van Goudappel is kansrijk. De uitwerking van deze notitie zal plaatsvinden tussen april en november 2023. De provincie blijft hier graag bij betrokken. Wel wordt erop aangedrongen dat er tegelijkertijd wordt gekeken naar (tijdelijke) oplossingen om de knelpunten op drukke zomerse dagen ook voor komende zomer zoveel mogelijk op te lossen. Toenemend verkeer zal bijvoorbeeld zorgen voor meer congestie in het gebied en verminderde veiligheid van fietsers (ook in combinatie met obstakels op de weg die de doorgang van fietsers blokkeren).
- In de regels van het bestemmingsplan wordt niet meer verwezen naar de kadastrale rechten die verbonden zijn aan de kavels.

- In artikel 21 wordt een wijzigingsbevoegdheid genoemd. We willen u er graag op wijzen dat de wijzigingsbevoegdheid onder de Omgevingswet komt te vervallen en dat er dan sprake zal zijn van een delegatiebesluit.
- In hoofdstuk 4 van de toelichting wordt ingegaan op verschillende beleidsvelden (Rijksbeleid, Provinciaal beleid en Gemeentelijk beleid). Er mist in dit hoofdstuk een alinea over EU beleid. De KRW is Europees. Ook de regels wat betreft Natura- 2000 kent zijn oorsprong in de EU Vogel- en Habitatrichtlijnen.

#### Wet Natuurbescherming (Wnb)

In het bestemmingsplan wordt de conclusie getrokken dat de Wnb de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet in de weg staat. Er wordt gesteld dat eventuele ontheffingsaanvragen in het kader van de Wnb naar verwachting te verlenen zijn met een juist wettelijk belang en onder voorwaarden zoals mitigerende en compenserende maatregelen. Deze conclusie is te kort door de bocht. Er zal duidelijk gemaakt moeten worden waar eventuele mitigatie en compensatie uitgevoerd zou kunnen worden en er zal duidelijk gemaakt moeten worden of er sprake is van een gunstige staat van instandhouding van wettelijk beschermde soorten. Voor een soort als de meervleermuis is dit bijvoorbeeld in de huidige situatie al matig ongunstig en bij de kwabaal neemt de populatie ook op landelijk niveau af. In het kader van de meervleermuis is het van belang dat Zone III in de nacht niet verlicht wordt. Deze soort gebruikt namelijk het gehele plangebied als foerageergebied. Daarom moeten ook externe significante effecten afgewogen worden in relatie tot verlichting. De meervleermuis is een enorm kwetsbare soort die hard in aantallen achteruitgaat in Nederland. Het is belangrijk om voor deze soort rekening te houden met het toestaan van verlichting. Op dit moment is dit niet duidelijk terug te lezen in de regels van het bestemmingsplan. Bij artikel 11 staat een maximale hoogte van 6 meter voor terreinverlichting. Dit is dermate hoog, dat niet verzekerd kan worden dat de verlichting diffuus uitstraalt over het water in de nacht en schemer in de actieve periode (maart t/m oktober) van de meervleermuis. Daarnaast wordt in de regels niet vermeld met welke armaturen gewerkt mag worden. Te denken valt aan vleermuisvriendelijke rode verlichting.

Wat betreft stikstof wordt ingestemd met de conclusies van het rapport, met als opmerking dat de rapporten overzichtelijk worden door de tabellen op te nemen met de ingevoerde verkeersbewegingen.

#### Handhaving

Handhaving is een belangrijk aspect van het bestemmingsplan. De bestaande situatie met de vele illegale bouwsels op legakkers is mede ontstaan door onmogelijke handhavingsregels en onvoldoende handhaving. Het is dus van groot belang dat er een uitvoerbaar en handhaafbaar bestemmingplan komt voor het gebied. Het bestemmingsplan staat of valt met goede handhaving. Ambtelijk en bestuurlijk is het belang van handhaving meermaals door de provincie benadrukt. U heeft in het bestemmingsplan een handhavingsparagraaf opgenomen en gaat naar de definitieve vaststelling toe aan de slag met een handhavingsplan. De handhavingsparagraaf geeft een beeld hoe uw gemeente de handhaving wil aanpakken, maar de nadruk hiervan ligt vooral in het vergunningstraject. Hoe de handhaving concreet zal gaan werken in het Plassengebied is nog niet duidelijk, dit zal in het handhavingsplan duidelijk naar voren moeten komen.

#### **Vervolg**

We verzoeken u om bij de vaststelling van het plan rekening te houden met de hiervoor geplaatste opmerkingen. Ter borging van de provinciale belangen zullen wij – zo nodig – het instrumentarium uit de Wro aanwenden. We wensen u veel succes bij de verdere uitwerking van het bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen en blijven de goede samenwerking graag voortzetten met als doel om tot een breed gedragen bestemmingsplan voor dit unieke gebied te komen.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Utrecht,  
Namens hen,

H.P. (Huib) van Essen  
gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling, Omgevingswet, Energietransitie en Klimaat