

POSITION PAPER LEGAKKERS

Gemeente De Ronde Venen

20 NOVEMBER 2015

Arcadis Nederland B.V.

**Postbus 1018
5200 BA 's-Hertogenbosch
Nederland
+31 (0)88 4261 261**

www.arcadis.com

Projectnummer: C03031.000623

Contactpersonen

DIEDERICK VAN DER SAR

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 1018
5200 BA 's-
Hertogenbosch
Nederland

Inhoudsopgave

1 INLEIDING	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Opbouw Position Paper	7
2 HUIDIGE SITUATIE EN VRAAGSTELLING	8
2.1 Ontstaansgeschiedenis en huidige situatie Legakkers	8
2.2 Omvang problematiek en doel Position Paper	8
3 RUIMTELIJKE KADERS	10
3.1 Bestemmingsplan	10
3.2 Provinciale Ruimtelijke Verordening Utrecht	11
3.3 Structuurvisie provincie Utrecht	13
4 JURIDISCHE KADERS	15
4.1 Inleiding	15
4.2 Handhaving	15
4.3 Overgangsrecht in bestemmingsplannen	16
4.3.1 Mogelijkheden omgaan met strijdig gebruik en illegale bouwwerken	16
4.3.2 Overgangsbepalingen	16
4.3.3 Niet positief bestemmen en niet onder overgangsrecht brengen	17
4.3.4 Persoonsgebonden overgangsrecht	17
4.3.5 Positief bestemmen	18
4.3.6 Positief bestemmen – uitsterfregeling	18
4.3.7 Consequenties voor handhaving.	18
4.4 Vergelijkbare situaties – best practices	19
4.4.1 Reeuwijkse plassen	19
4.4.2 Loosdrechtse plassen	20
4.4.3 Tussenconclusie	20
5 CONCLUSIE	21

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het opstellen van het bestemmingsplan 'Plassengebied' is er aanleiding te kijken naar de specifieke problematiek op de legakkers. In de loop der jaren is een bijzondere situatie ontstaan op de legakkers zowel op het gebied van bouwwerken als het gebruik van de legakkers. Met het oog op het nieuwe bestemmingsplan is het gewenst om goed zicht te krijgen op de feiten en de juridische kaders. Het doel van het 'Position Paper' is het inzichtelijk maken van de kaders vanuit wet- en regelgeving op het gebied van handhaving en ruimtelijke ordening. Daarbij komt tevens het relevante provinciale en rijksbeleid kort aan de orde. Als referentie wordt ook nog gekeken naar de omgang met de problematiek in vergelijkbare situaties bij de Reeuwijkse en Loosdrechtse Plassen.

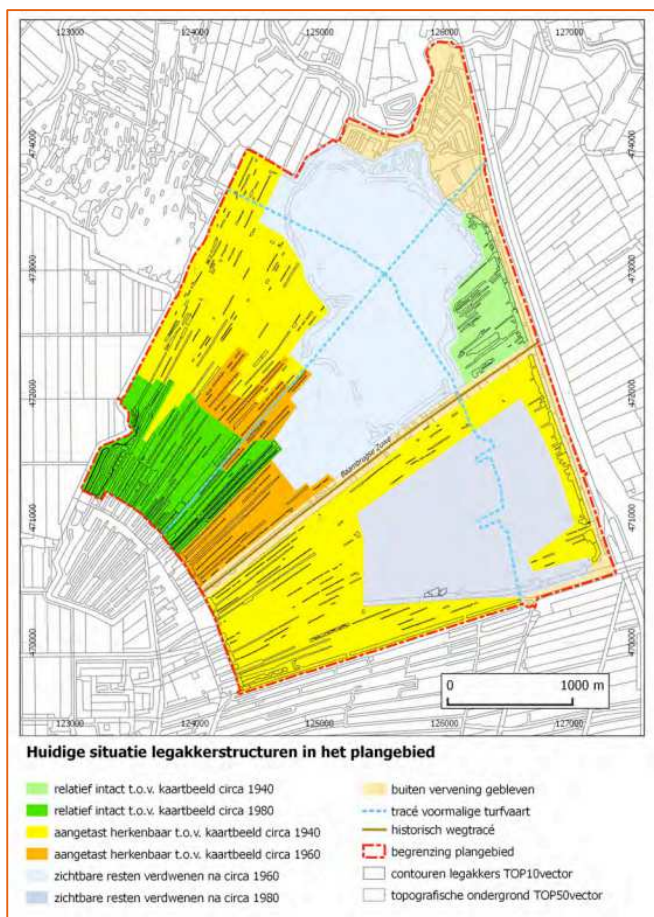
1.2 Opbouw Position Paper

Dit 'Position Paper' kent de volgende opbouw: in hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige situatie en de omvang van de problematiek. In hoofdstuk 3 worden de planologische kaders geschetst. Hoofdstuk 4 bevat de juridische kaders op het gebied omtrent handhaving en mogelijkheden met betrekking tot het omgaan met illegaal gebruik en bebouwing in het nieuwe bestemmingsplan Plassengebied. De consequenties van de verschillende mogelijkheden worden eveneens aangegeven.

2 HUIDIGE SITUATIE EN VRAAGSTELLING

2.1 Ontstaansgeschiedenis en huidige situatie Legakkers

In het kader van deze nota gaat het te ver om uitgebreid in te gaan op de ontstaansgeschiedenis van de legakkers. In deze nota volstaat om op te merken dat de legakkers een gevolg zijn van de grootschalige turfwinning in het gebied vanaf het einde van de 19^e eeuw. Deze zogenaamde 'natte vervening' resulteerde in een landschap dat bestaat uit uitgebaggerde 'trekgaten' of 'petgaten' met daartussen de resterende landstroken, de legakkers. Op deze legakkers werd het gewonnen veen te drogen gelegd en versneden tot turf (bron: Provincie Utrecht cs, december 2012: *Legakkers Vinkeveense Plassen, toekomstvisie*).



Figuur 1 Huidige situatie legakkerstructuren (bron: Toekomstvisie Legakkers)

Het gebied met de legakkers is erg gevoelig voor erosie. In de loop van eeuwen is een groot deel van de legakkerstructuur inmiddels verloren gegaan. In het gebied heeft zandwinning plaatsgevonden in het midden van de vorige eeuw voor de aanleg van de Bijlmer. Tevens is vanaf de jaren 20 en 30 van de vorige eeuw het eerste recreatieve gebruik op gang gekomen. Beide gebeurtenissen hebben bijgedragen aan de erosie van het legakkergebied. Voor een uitgebreide beschrijving van de geschiedenis van het legakkergebied wordt verwezen naar de Toekomstvisie Legakkers.

2.2 Omvang problematiek en doel Position Paper

De omvang van de problematiek op de legakkers is gelegen in de aanwezige illegale bouwwerken en het illegale gebruik van de legakkers in strijd met het geldende

bestemmingsplan. Het gaat om circa 600 à 1.000 bouwwerken, waaronder blokhutten, illegale recreatie, steigers en beschoeiing. Het aantal illegale objecten neemt daarbij nog toe. Voor sommige overtredingen is het lastig te begrijpen dat deze illegaal zijn terwijl ze een nuttige functie vervullen. Het gaat bijvoorbeeld om de beschoeiing van legakkers die niet zonder vergunning mogen worden gerealiseerd.

Tegelijkertijd worden de legakkers als waardevol beschouwd en wil men de legakkers behouden. De mogelijkheden tot behoud van legakkers zijn afhankelijk van investeringen in het gebied. Een deel van die investeringen wordt gezocht in de verkoop van de legakkers door het Recreatieschap De Vinkeveense Plassen. Er is markt voor legakkers, maar om de verkoop en toekomst van legakkers aantrekkelijk te maken, wordt de huidige bestemmingsplanregeling als te beperkend ervaren.

De gemeente geeft zelf aan niet voldoende capaciteit te hebben om alles te handhaven. Op dit moment beschikt de gemeente over 2 FTE aan handhavingscapaciteit. In 2016 beschikt de gemeente over 3 FTE toezicht en 1,5 FTE juridisch. De handhavers van de gemeente zijn in principe verantwoordelijk voor de handhaving van alle wettelijke besluiten en regelingen welke door gemeente gehandhaafd dienen te worden. Dit zijn niet alleen voorschriften op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwen, maar ook de milieuregels en bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening. Los van een prioritering in aard en ernst van de overtredingen, is het niet reëel om te veronderstellen dat met de beschikbare capaciteit alle geconstateerde overtredingen binnen de planperiode van 10 jaar kunnen worden aangepakt.

Een tweede factor van invloed op de problematiek is de huidige regelgeving. Het huidige bestemmingsplan kent een ingewikkelde structuur en wordt door zowel de gemeente als de burger als complex ervaren om te kunnen bepalen wat de regels zijn die voor een bepaalde locatie gelden. Dit betekent ook dat het lastig is om aan burgers uit te leggen wat wel en vooral ook niet mag op de legakkers.

Om de (on)mogelijkheden van toekomstige oplossingsrichtingen te kunnen bepalen is het ook nodig te kijken naar de provinciale en rijkskaders op het gebied van ruimtelijke ordening. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ruimtelijke kaders, waaronder de Provinciale Ruimtelijke Verordening en de Structuurvisie van de provincie Utrecht. De Verordening en Structuurvisie creëren ruimtelijke kaders en randvoorwaarden voor de inhoud van bestemmingsplannen in de provincie Utrecht waaronder die van de gemeente De Ronde Venen. Met de 'Position Paper' worden de juridisch planologische kaders geschetst voor de mogelijke oplossingsrichtingen met betrekking tot de legakker problematiek.

3 RUIMTELIJKE KADERS

3.1 Bestemmingsplan

Het huidige bestemmingsplan voor de Vinkeveense Plassen is het bestemmingsplan Buitengebied uit 2007. Op grond van het bestemmingsplan gelden voor de legakkers de volgende bestemmingen:

- legakker (artikel 9)
- recreatieve doeleinden (artikel 13)

Voor de mogelijkheid om met een omgevingsvergunning af te wijken van de regels is het bepaalde in artikel 18 en de Beschrijving in Hoofdpijnen van artikel 19 van de planvoorschriften van belang.

Legakker (artikel 9)

Voor de legakkers gelden op grond van artikel 9 van de planvoorschriften de volgende regels:

Artikel 9 Legakker

Lid 1 Doeleinden

De gronden op plankaart 1 'Bestemmingen' aangewezen voor 'Legakker' zijn bestemd voor de instandhouding van de legakker als zodanig en daarmee voor de instandhouding van de natuurlijke, landschappelijke en/of cultuur-historische waarden van de legakkers.

Lid 2 Doeleinden binnen differentiatievlakken op plankaart 2

Voor zover de gronden zijn gelegen binnen een van de op plankaart 2 'Waarden' aangegeven differentiatievlakken, zijn deze tevens bestemd voor de instandhouding en versterking van de natuurwaarde:

- (1) levensgemeenschappen van oevers; de landschappelijke en cultuurhistorische waarde;*
- (2) legakker.*

Lid 3 Bouwvoorschriften

Op de gronden mag niet worden gebouwd.

Recreatieve doeleinden (artikel 13)

De regeling voor Recreatieve Doeleinden is uitgebreid. De regeling van artikel 13 is opgenomen om de essentie te kunnen laten zien.

Voor gronden met de bestemming Recreatieve doeleinden gelden op grond van artikel 13 de volgende regels:

Lid 1 Doeleinden

De gronden op plankaart 1 'Bestemmingen' en detailplankaarten aangewezen voor 'Recreatieve doeleinden' zijn overeenkomstig de aanduidingen op de kaart bestemd voor:

a. de volgende dagrecreatieve doeleinden:

DR1: jachthaven, tevens horeca, kampeerterrein en appartementen;

DR2: jachthaven;

DR3: volkstuinten, op de gronden die als zodanig zijn aangeduid is tevens nachtverblijf toegestaan;

DR4: manege;

DR5: dagrecreatieve voorzieningen;

DR6: golfterrein;

DR7: sportterrein;

DR8: zeilschool.

b. de volgende verblijfsrecreatieve doeleinden:

*VR1: appartementen;
VR2: caravanpark;
VR3: recreatiewoning;
VR4: recreatie-ark;
VR5: kampeerterrein.*

Lid 2 Beschrijving in Hoofdlijnen

Deze beschrijving in hoofdlijnen heeft uitsluitend betrekking op het caravanpark (VR2).

(...)

Lid 3 Doeleinden binnen differentiatievlakken op plankaart 2

(...)

Lid 4 Inrichting

Op de gronden zijn in verband met de bestemming toegelaten:

(...)

Lid 5 Bouwvoorschriften gemeenschappelijk aantal functies:

(...)

De regeling voor de bouwvoorschriften binnen de bestemming Recreatieve Doeleinden is omvangrijk en op deze plaats niet volledig opgenomen. Samengevat kan worden gezegd dat een zeer gedetailleerde regeling is opgenomen welke bouwen ten behoeve van de bestemming mogelijk maakt (afhankelijk van de nadere aanduiding). Het gaat bijvoorbeeld om (sta)caravans, recreatieappartementen, recreatiewoningen, recreatie-arken, bedrijfswoningen, bijgebouwen, kampeerterreinen, jachthaven, horeca, sportterrein, terreinafscheidingen en steigers.

De verschillen tussen de bestemmingen legakker en recreatieve doeleinden zijn groot:

- aan de ene kant de bestemming legakker, op grond waarvan geen bebouwing is toegestaan en alleen gebruik ten dienste van de legakkers zelf is toegelaten;
- aan de andere kant de gronden met de bestemming recreatieve doeleinden, waarvoor een zeer uitgebreide regeling geldt met een grote differentiatie en verschillende vormen van recreatief gebruik met bijbehorende bouw mogelijkheden.

3.2 Provinciale Ruimtelijke Verordening Utrecht

Provinciale Staten van de provincie Utrecht hebben een provinciale verordening in de zin van artikel 4.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) vastgesteld.¹ De verordening bevat instructieregels voor gemeenten in de provincie ten aanzien van de inhoud van bestemmingsplannen. De verordening stelt in dat opzicht harde planologische kaders. Op grond van de bij de Verordening behorende kaarten zijn gebieden aangewezen, bijvoorbeeld voor Ecologische Hoofdstructuur, Verstedelijking Landelijk Gebied, enz. Voor de aangewezen gebieden zijn in de Verordening regels gesteld voor de inhoud van nieuw op te stellen bestemmingsplannen. Het plangebied Plassengebied valt onder een uitgebreid aantal aangewezen gebieden. De relevante gebieden en bijbehorende regelingen uit de Verordening zijn hieronder opgenomen.

Bovenlokaal recreatieterrein

Op grond van de regeling Bovenlokaal Recreatieterrein kan een bestemmingsplan bestemmingen en regels bevatten die ontwikkeling van aan het recreatieve gebruik gerelateerde voorzieningen op bestaande bovenlokale recreatieterreinen toestaan en

¹ Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013, incl. 1^e en 2^e herziening

die nieuwvestiging en uitbreiding van bestaande recreatieve poorten toestaan, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden te weten:

- a. de recreatieve gebruikswaarde van het gebied wordt versterkt;
- b. de omliggende agrarische bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd.

De regeling bovenlokaal recreatieterrein biedt op het eerste gezicht een kans om recreatieve functies toe te staan op de legakkers. Specifiek noemt de toelichting bij de regeling nog het volgende:

Voor het exploitabel houden van bestaande bovenlokale recreatievoorzieningen kan het nodig zijn voorzieningen toe te staan die inkomsten kunnen genereren. Deze ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt door deze regels. De voorzieningen moeten recreatie gerelateerd zijn. Hierbij kan gedacht worden aan horeca, leisurevoorzieningen, verblijfsrecreatie en andere recreatievoorzieningen.

Bij de begrenzing van de locatie moet op grond van de Verordening wel rekening worden gehouden met waterbergingsgebieden, bodem-, ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten;

Ecologische Hoofdstructuur

Het plangebied is aangewezen als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Op grond van de regeling uit de Verordening bevat een bestemmingsplan bestemmingen en regels die de wezenlijke kenmerken en waarden beschermen, in stand houden en ontwikkelen. Voorts mag een ruimtelijk plan geen nieuwe bestemmingen en regels bevatten die ruimtelijke ontwikkelingen toestaan, die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden. Hierop is wel een uitzondering mogelijk maar zal moeten worden onderbouwd volgens de EHS regeling die is opgenomen in de Verordening. De EHS regeling uit de Verordening verzet zich niet per definitie tegen het toestaan van bouw en gebruiksmogelijkheden, mits dit niet leidt tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied. Dit zal nader moeten worden onderzocht.

Landschap, Groene Hart

Volgens de regeling Landschap bevat een ruimtelijk plan ten eerste bestemmingen en regels ter bescherming en versterking van de in het plangebied voorkomende kernkwaliteiten, zoals genoemd in de Bijlage Kernkwaliteiten landschap. Echter bestemmingen en regels die verstedelijking toestaan zijn niet toegestaan, tenzij de ruimtelijke ontwikkelingen betrekking hebben op en in overeenstemming zijn met een aantal met name genoemde regelingen uit de Verordening.

Onder verstedelijking wordt in de Verordening het volgende verstaan:

Nieuwe vestiging van woningen, niet-agrarische bedrijven, detailhandel en voorzieningen. Onder verstedelijking wordt mede verstaan uitbreiding van bestaande bedrijfsbebouwing van aan het landelijk gebied gebonden functies die niet worden gerechtvaardigd door een op de eigen bedrijfsvoering gerichte economische en functionele noodzaak. Onder het begrip verstedelijking vallen niet complexen ten behoeve van verblijfsrecreatie die bedrijfsmatig geëxploiteerd worden en kleinschalige dag- en verblijfsrecreatieve voorzieningen.

Van belang is te constateren dat onder verstedelijking niet vallen complexen voor verblijfsrecreatie en kleinschalige verblijfsrecreatieve voorzieningen.

Woonschepen

Onder bepaalde voorwaarden zijn woonschepen toegestaan:

- a. het gaat om woonschepen die afkomstig zijn uit zeer kwetsbare gebieden, onder de voorwaarde dat de nieuwe locatie uit ruimtelijk oogpunt aanmerkelijk minder bezwaarlijk is, of het gaat om woonschepen met een historische waarde;
- b. de maatvoering van schepen en ligplaatsen zijn landschappelijk goed inpasbaar.

Recreatiewoningen

Op grond van de regeling Recreatiewoningen is het in bestemmingsplannen niet toegestaan om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Dit is een harde eis uit de Verordening.

Kernrandzone

Op grond van de regeling voor Kernrandzones kan een bestemmingsplan bestemmingen en regels bevatten die de volgende ruimtelijke ontwikkelingen toestaan, bijvoorbeeld:

- a. kleinschalige stedelijke functies direct in aansluiting op het stedelijk gebied indien dit ten dienste staat van:
 - 1 ° versterking van de recreatieve belevingswaarde van de kernrandzone, of
 - 2 ° realisatie van natuur binnen de Groene contour, of
 - 3 ° realisatie van recreatief groen binnen de Recreatiezone, of
 - 4 ° realisatie van recreatieve voorzieningen binnen de Recreatiezone;

Verstedelijking landelijk gebied

Een ruimtelijk plan bevat geen bestemmingen en regels die verstedelijking toestaan, tenzij de ruimtelijke ontwikkelingen betrekking hebben op en in overeenstemming zijn met regels over onder andere cultuurhistorische hoofdstructuur, EHS, bovenlokaal recreatieterein. Dit artikel heeft geen betrekking op gebouwen die in het verleden zijn opgericht en waartegen redelijkerwijs juridisch niet meer kan worden opgetreden.

Bebouwingsenclaves en –linten

Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten die toestaan dat in bebouwingsenclaves of bebouwingslinten verstedelijking plaatsvindt, mits is voldaan aan een aantal voorwaarden:

- a. verstedelijking resulteert in verhoging van de ruimtelijke kwaliteit;
- b. bebouwing vindt niet plaats buiten de bestaande bebouwingsenclaves of bebouwingslinten;
- c. belangen van bestaande omringende functies worden niet onevenredig aangetast.

Cultuurhistorische hoofdstructuur-Agrarisch cultuurlandschap

Agrarisch cultuurlandschap: de cultuurhistorische waarde van het agrarisch cultuurlandschap wordt behouden en versterkt.

Tussenconclusie

De bovenstaande regelingen uit de Verordening geven de provinciale kaders mee waarmee bij de vaststelling van het bestemmingsplan rekening moet worden gehouden. Een eerste analyse leert dat niet bij voorbaat is uitgesloten om op de legakkers een meer uitgebreide vorm van recreatie en bebouwing toe te staan dan thans het geval is. Permanente bewoning van recreatiewoningen is in strijd met de Verordening. Gedeputeerde Staten zullen mogelijk een bestemmingsplan waarin permanente bewoning van recreatiewoningen wordt toegestaan, niet accepteren.

3.3 Structuurvisie provincie Utrecht

In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 van de Provincie Utrecht worden de conflicterende belangen van behoud van de waarden van de legakkers enerzijds en de recreatieve mogelijkheden voor het gebied anderzijds onderkend en benoemd²:

In beide gebieden zijn natuur en recreatie bij elkaar gebaat. Maar een te grote druk van de recreatie leidt tot verliezen voor de natuur. Andersom krijgen exploitanten van

² Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 blz. 16

recreatieterreinen en jachthavens te weinig kans om de voor hun economisch perspectief noodzakelijke kwalitatieve verbeteringslagen te maken. Het feit dat hun terreinen in de Ecologische Hoofdstructuur liggen, kan in sommige gevallen een blokkade vormen. Daarom zoeken wij in ons beleid een nieuw evenwicht tussen beide functies, vooral door het onderscheid te bevorderen tussen rustige en meer intensief gebruikte zones.

Op grond van de structuurvisie zijn in het plangebied gebieden aangewezen voor functies die overeenkomen met de hiervoor beschreven functies op grond van de provinciale ruimtelijke verordening:

- Ecologische Hoofdstructuur
- Landschap Groene Hart
- Kernrandzone
- Bovenlokaal recreatieterrein

In paragraaf 7.4 van de structuurvisie is aangegeven op welke wijze de provincie het ruimtelijke beleid van de structuurvisie wil realiseren, bijvoorbeeld met behulp van regels uit de provinciale verordening. Voor bovenstaande gebiedsfuncties is die koppeling duidelijk aanwezig.

4 JURIDISCHE KADERS

4.1 Inleiding

Naar aanleiding van de inventarisatie van het gebruik van de legakkers en de aanwezige bouwwerken blijkt dat op een groot aantal percelen gebruik plaatsvindt in afwijking van het huidige bestemmingsplan. Vaak gaat illegaal gebruik gepaard met de aanwezigheid van bouwwerken, zonder omgevingsvergunning en ook in strijd met het bestemmingsplan.

Hoe kan worden omgegaan met bestaand illegaal gebruik en bouwwerken in een nieuw bestemmingsplan wordt begrensd door de juridische mogelijkheden ten aanzien van de beginselplicht tot handhaving, toegestane overgangsbepalingen (waaronder persoonsgebonden overgangsrecht) en de mogelijkheden voor positief bestemmen met een uitsterfregeling. Hieronder wordt op de verschillende aspecten ingegaan.

4.2 Handhaving

In de loop der jaren is door de rechtspraak in eerste instantie een vrij harde lijn ontwikkeld die wel de beginselplicht tot handhaving wordt genoemd en waar weinig beleidsruimte voor het bevoegd gezag aanwezig was. De harde beginselplicht is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wel enigszins afgezwakt. Tegenwoordig wordt de beginselplicht als volgt geformuleerd:

“In geval van overtreding van een wettelijk voorschrift zal het bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang of een last onder dwangsom toe te passen in de regel van die bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts in bijzondere omstandigheden kan van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen.”

Het is mogelijk een uitzondering te maken op handhaving wanneer dat in bijzondere omstandigheden onevenredig is. Het gaat dan om een belangenafweging tussen het belang bij het ongedaan maken van de overtreding enerzijds en de gevolgen van de handhaving anderzijds. In de rechtspraak zijn uitzonderingen op de beginselplicht geaccepteerd. Een bekende uitzondering om van handhaving af te zien is de situatie wanneer concreet zicht op legalisatie van de overtreding bestaat.

Echter in het algemeen is het zo, wanneer een derde verzoekt om handhaving het voor een bestuursorgaan in het algemeen juridisch lastig te onderbouwen is waarom in dat geval niet gehandhaafd zou moeten worden. Gaat een bestuursorgaan wel tot handhaving over dan geldt voorgaande voor de overtreder: het is lastig voor de overtreder om juridisch te onderbouwen waarom het bestuursorgaan in dat geval niet tot handhaving zou moeten overgaan.

Uit gesprekken met de gemeente komt voorts naar voren dat het gelet op de omvang van het geconstateerde probleem in relatie met arbeidsintensiviteit (bereikbaarheid, vaststelling exacte locatie en vaststelling overtreder) en met de aanwezige capaciteit, handhaving van de geconstateerde overtreding in het algemeen geen optie is. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt. In dit verband is het van belang om te noemen dat het huidige handhavingsbeleid 2012-2014 op dit moment wordt herzien. Handhavingsbeleid is een goede manier om prioritering aan te brengen in de aan te pakken overtredingen en daarmee sturing te geven aan de inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit en de daarbij te kiezen instrumenten.

Op dit moment vindt handhaving eigenlijk alleen plaats aan de hand van een verzoek om handhaving van een belanghebbende. Een belanghebbende is in dat geval bijvoorbeeld een buurman of een belangenorganisatie en/of natuurvereniging. Indien tot handhaving wordt overgegaan wordt gekozen voor het opleggen van een bouwstop. Handhaving door middel van het (laten) afbreken van de illegale bouwwerken door middel van bestuursdwang of het opleggen van een last onder

dwangsom komt niet voor. Het wordt als problematisch ervaren om de uiteindelijke overtreder te achterhalen die het in zijn macht heeft om de overtreding ongedaan te maken.

4.3 Overgangsrecht in bestemmingsplannen

Met de introductie van de Wet ruimtelijke ordening is er voor gekozen om standaardregels voor te schrijven voor bestemmingsplan om de uniformiteit van ruimtelijke plannen te vergroten. De vaste bepalingen het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) stellen grenzen hoe met (strijdig) gebruik en bouwwerken in het nieuwe bestemmingsplan kan worden omgegaan.

4.3.1 Mogelijkheden omgaan met strijdig gebruik en illegale bouwwerken

In de basis bestaan de volgende mogelijkheden voor het omgaan met strijdig gebruik:

1. Niet positief bestemmen en ook niet onder het overgangsrecht brengen.
2. Niet positief bestemmen en onder persoonsgebonden overgangsrecht brengen.
3. Positief bestemmen van de illegale situatie.
4. Positief bestemmen met een uitsterfregeling.

Hieronder zullen de verschillende mogelijkheden in relatie met de standaardbepalingen ten aanzien van het overgangsrecht worden toegelicht.

4.3.2 Overgangsbepalingen

Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kent een aantal standaardbepalingen die kunnen worden gebruikt in een bestemmingsplan. De standaardbepalingen zijn opgenomen in de artikelen 3.2.1. tot en met 3.2.3 Bro en bevatten standaardregels ten aanzien van overgangsrecht voor bouwen en voor gebruik. Artikel 3.2.3 bevat de mogelijkheid voor persoonsgebonden overgangsrecht.

Hieronder zijn de standaardbepalingen opgenomen:

Artikel 3.2.1 Bro Overgangsrecht bouwwerken

In een bestemmingsplan worden de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van bouwwerken opgenomen, met dien verstande dat het percentage genoemd in het tweede lid van die regeling lager kan worden vastgesteld:

Overgangsrecht bouwwerken

1. *Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,*
 - a. *gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;*
 - b. *na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.*
2. *Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van het eerste lid een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in het eerste lid met maximaal 10%.*
3. *Het eerste lid is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.*

Artikel 3.2.2 Bro Overgangsrecht gebruik

Behoudens voor zover uit de [Richtlijnen 79/409/EEG](#) en [92/43/EEG](#) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand onderscheidenlijk van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna beperkingen voortvloeiende ten aanzien van ten tijde van de inwerkingtreding van een bestemmingsplan bestaand gebruik, worden in een bestemmingsplan de volgende regels van overgangsrecht ten aanzien van gebruik opgenomen:

Overgangsrecht gebruik

1. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.
2. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het eerste lid, te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.
3. Indien het gebruik, bedoeld in het eerste lid, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

Artikel 3.2.3 Bro Persoonsgebonden overgangsrecht

Indien toepassing van het overeenkomstig [artikel 3.2.2](#) in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, kan de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht opnemen.

4.3.3 Niet positief bestemmen en niet onder overgangsrecht brengen

Indien wordt gekozen voor de mogelijkheid om niet positief te bestemmen en het illegale gebruik ook niet onder het overgangsrecht te brengen betekent dit dat onder het nieuwe bestemmingsplan de mogelijkheden blijven bestaan om tegen het strijdige gebruik op te treden. Impliciet betekent deze keuze dat binnen de planperiode van tien jaar door handhaving het strijdige gebruik zal moeten worden beëindigd. Het gaat in dit geval om gebruik dat strijdig is met het voorgaande bestemmingsplan. Lid 4 van artikel 3.2.2. Bro bepaalt immers dat het overgangsrecht niet van toepassing is op situaties die al strijdig waren met het vorige bestemmingsplan.

In sommige gevallen zal moeten worden uitgezocht of het strijdige gebruik niet al onder het overgangsrecht van het voorgaande bestemmingsplan is komen te vallen. Is dat wel het geval, dan is het gebruik in principe legaal en zal opnieuw onder het overgangsrecht vallen, tenzij de gemeenteraad zou besluiten om positief te bestemmen. Ook indien gebruik onder overgangsrecht valt, zal moeten gemotiveerd dat de onderliggende bestemming binnen de planperiode zal moeten worden gerealiseerd.

4.3.4 Persoonsgebonden overgangsrecht

Persoonsgebonden overgangsrecht houdt in dat het strijdige gebruik niet positief wordt bestemd, maar het tegelijkertijd niet redelijk wordt gevonden om tegen het illegale gebruik op te treden. In eerste instantie gaat het om gebruik dat al in strijd is met het voorgaande plan en de gemeente het niet redelijk acht om het gebruik niet

positief te bestemmen, maar ook niet om tegen dit gebruik binnen de planperiode handhavend op te treden.

Daarnaast zijn uit de rechtspraak gevallen bekend waarin persoonsgebonden overgangsrecht ook kan worden toegepast in situaties waarin het strijdige gebruik in het huidige bestemmingsplan onder het overgangsrecht viel en het niet wenselijk werd gevonden om het gebruik positief te bestemmen in het nieuwe bestemmingsplan.

Op grond van de standaardbepaling van artikel 3.2.3 Bro is persoonsgebonden overgangsrecht toegestaan. De raad kan het persoonsgebonden overgangsrecht zelf vormgeven. Nu het voor de toepassing van het persoonsgebonden overgangsrecht niet uitmaakt of het gebruik strijdig was met het voorgaande plan of niet, kan het persoonsgebonden overgangsrecht een praktische manier zijn om met het geconstateerde illegale gebruik in het gebied om te gaan.

4.3.5 Positief bestemmen

De situaties die de gemeente wenselijk en aanvaardbaar acht en tevens in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan zij positief bestemmen. Het kan daarbij ten eerste gaan om situaties die nu al in overeenstemming zijn met het huidige plan en nog steeds in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening worden geacht. Daarnaast kunnen onder het huidige plan strijdige situaties eveneens positief worden bestemd. Hiertoe kunnen ook thans illegale situaties behoren waartegen de gemeente niet meer kan en of wil optreden. Los van de huidige status van het gebruik (strijdig of niet), dient bij een positieve bestemming daarvan sprake te zijn van een goede ruimtelijke ordening.

4.3.6 Positief bestemmen – uitsterfregeling

Een variant op de positieve bestemmingsregeling is de zogenaamde uitsterfregeling. Van een uitsterfregeling kan gebruik worden gemaakt in het geval dat illegaal gebruik al vele jaren voortduurt en als ongewenst wordt beschouwd en toch onder overgangsrecht van het huidige bestemmingsplan valt. Indien dat gebruik niet positief zou worden bestemd, zou het gebruik opnieuw onder overgangsrecht komen te vallen.

Een uitsterfregeling kan in een dergelijk uitkomst bieden. Voor een bepaald perceel kan worden bepaald dat het gebruik mag worden voortgezet zolang het gebruik niet wordt beëindigd. Dit betekent ook dat binnen bepaalde voorschriften ten behoeve van dat gebruik kan worden gebouwd. Daarbij wordt bepaald dat indien het gebruik om welke reden dan ook eindigt, dit niet meer mag worden hervat.

Een voorbeeld is bijvoorbeeld een bestemmingsregeling voor recreatiewoningen waar in strijd met de bestemming al jarenlang ook permanent wordt gewoond. Het gebruik valt tegelijk onder het overgangsrecht van het vorige bestemmingsplan. In een nieuw bestemmingsplan kan in de voorschriften worden opgenomen dat voor dat perceel ook permanente bewoning is toegestaan maar tegelijkertijd na beëindiging daarvan niet meer mag worden hervat.

4.3.7 Consequenties voor handhaving.

De mogelijkheden voor het omgaan met strijdig gebruik en illegale bouwwerken hebben verschillende consequenties voor de te leveren handavingsinspanning. Los van de juridisch planologische randvoorwaarden en mogelijkheden, betekent een keuze voor een zo groot mogelijke legalisatie van alle huidige strijdige situaties via een directe positieve bestemming of een positieve bestemming met uitsterfregeling, een zeer geringe inspanning op het gebied van handhaving. Alleen de situaties welke niet legaliseerbaar blijken dienen in principe te worden gehandhaafd. Voor de niet

legaliseerbare situaties kan worden gekozen voor persoonsgebonden overgangsrecht.

Aan de andere kant van het spectrum betekent een keuze om zoveel mogelijk strijdige situaties *niet te legaliseren*, een zeer grote handavingsinspanning. In deze variant zijn en blijven alle thans bekende situaties strijdig en dient daar in principe in de planperiode van 10 jaar tegen te worden opgetreden.

Persoonsgebonden overgangsrecht kan een oplossing bieden voor situaties die strijdig zijn met het huidige plan en die derhalve niet onder het overgangsrecht van het nieuwe plan komen te vallen (zie artikel 3.2.2. lid 4 Bro). Deze situaties worden niet gehandhaafd vanwege de beschermende werking van dit overgangsrecht. Indien het gebruik eindigt binnen de planperiode kan dit vanwege het persoonsgebonden karakter van het overgangsrecht niet worden voortgezet door een opvolgende gebruiker. Het kan zijn dat dit toch gebeurt. In een dergelijk geval zal alsnog moeten worden opgetreden. Echter doorgaans levert persoonsgebonden overgangsrecht een fors lagere handavingsinspanning op.

Type bestemmingsregeling c.q. overdracht	Consequenties handhaving
Niet positief bestemmen, geen overgangsrecht	--
Niet positief bestemmen, persoonsgebonden overgangsrecht	+/-
Positief bestemmen	++
Positief bestemmen, uitsterfregeling	+/-

Tabel 1 Consequenties voor handhaving

Uit bovenstaande komt naar voren dat hoe wordt omgegaan met een illegale situatie onder het huidige bestemmingsplan, gevolgen heeft voor het aantal strijdige situaties onder het nieuwe bestemmingsplan en de daarmee samenhangende handavingsinspanning. Om hoeveel situaties het in de verschillende scenario's gaat is nu nog niet duidelijk. Dit hangt niet alleen af van de juridisch planologische mogelijkheden, maar ook van de keuzes die de gemeente binnen die kaders kan en wil maken.

4.4 Vergelijkbare situaties – best practices

Zowel de Reeuwijkse Plassen als de Loosdrechtse Plassen zijn plassengebieden die te vergelijken zijn met de Vinkeveense Plassen. Geanalyseerd is of in die plassengebieden vergelijkbare problematiek speelt als in de Ronde Venen en zo ja, hoe in die gemeenten met de problematiek is omgegaan. Doel is om 'best practices' te achterhalen voor het omgaan met strijdig gebruik en illegale bouwwerken in het gebied.

4.4.1 Reeuwijkse plassen

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft op 24 juni 2015 het bestemmingsplan Plassengebied vastgesteld. Het bestemmingsplan betreft onder ander het gebied de Reeuwijkse Plassen, alwaar recreatie plaatsvindt en legakkers en legakkerstructuren aanwezig zijn.

Blijkens de toelichting op het bestemmingsplan zijn in het plassengebied illegale bouwwerken (waaronder recreatiewoningen) aanwezig. In het verleden zijn inventarisaties uitgevoerd. Hierover wordt het volgende opgemerkt:

Alle bouwwerken die zijn opgenomen in de inventarisatie 1985/1986, naverkend 1990 of waarvoor nadien een bouwvergunning is verleend worden als legaal aangemerkt (in het huidige bestemmingsplan) en mogen behouden worden.

In het nieuwe bestemmingsplan zijn de rechten uit het geldende bestemmingsplan opnieuw vastgelegd. Dit betekent dat de bestaande bouwsteden voor woningen, zomervoningen en recreatieverblijven zijn overgenomen. Er is conform de Gebiedsvisie geen ruimte voor nieuwe bouwvlakken voor (zomer)woningen en recreatieverblijven. De verbeelding (plankaart) en de planregels (voorschriften) zijn ook geactualiseerd. De percelen waarvoor de planologische situatie tussen 1998 en nu is gewijzigd ten opzichte van het geldende bestemmingsplan zijn meegenomen in het nieuwe bestemmingsplan (bijvoorbeeld postzegelbestemmingsplannen).

Uit het vastgestelde bestemmingsplan en de toelichting van de gemeente zelf blijkt dat na de inventarisatie uit 1985/86 en de legalisering daarvan in het huidige bestemmingsplan, in het nu vastgestelde bestemmingsplan geen nieuwe legaliseringsronde plaatsvindt van illegale bouwwerken en/of gebruik in het gebied. Op dit moment resteren ongeveer 100 strijdige situaties met het nieuwe bestemmingsplan. Deze zullen worden gehandhaafd.

4.4.2 Loosdrechtse plassen

Voor het gebied Loosdrechtse Plassen in de gemeente Wijdmeren is in mei 2015 het ontwerp-bestemmingsplan Plassengebied 2013 ter inzage gelegd. Uit het ontwerp-bestemmingsplan zelf blijkt niet van een specifieke problematiek ten aanzien van illegaal gebruik en / of bebouwing in het plassengebied.

4.4.3 Tussenconclusie

Op basis van de hierboven beschreven situaties en uitgangspunten voor de bestemmingsplannen voor vergelijkbare plassengebieden kan de volgende tussenconclusie worden getrokken.

De omvang van de problematiek in het Plassengebied De Ronde Venen is uniek te noemen. Voor de plassengebieden in Reeuwijk en Loosdrecht is niet sprake van een vergelijkbare omvang in problematiek. Qua omvang en aard van de problematiek kan het beste worden gekeken naar de aanpak van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. De gemeente heeft ten tijde van het huidige bestemmingsplan dat is vastgesteld in 1998 gekozen voor een legaliseringslag.

In het bestemmingsplan voor de Reeuwijkse Plassen is sprake (geweest) van illegaal gebruik en bebouwing. Bij de vaststelling van het huidige nog vigerende bestemmingsplan is die problematiek aangepakt. De aanpak bestond uit het legaliseren van de geïnventariseerde strijdigheden. In het in augustus 2015 vastgestelde, nog niet in werking getreden, bestemmingsplan Plassengebied is de lijn voortgezet. Ten opzichte van het voorgaande plan is geen nieuwe inventarisatie gemaakt welke als basis dient voor legalisatie van illegaal gebruik en bouwwerken. Illegaal gebruik en bouw wordt gehandhaafd. Dit is voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een goed uitvoerbare werkwijze.

Uit het ontwerp-bestemmingsplan voor het Loosdrechtse Plassengebied komt naar voren dat problematiek op het gebied van illegale bebouwing en gebruik in het plassengebied niet of op beperkte schaal speelt. In die zin vormt het geen input voor de best practices voor de aanpak in het plassengebied voor de Vinkeveense Plassen.

5 CONCLUSIE

Uit de voorgaande hoofdstukken komt naar voren dat er een vrij stringent beleid staat in het vigerende bestemmingsplan, waar het gaat om bouwen op de legakkers. Over hoe om te gaan met een veelheid aan illegale situaties zijn er verschillende keuzen mogelijk. De keuze voor een bepaalde bestemmingsregeling heeft op zijn beurt weer gevolgen voor de handhavingsinspanning die moet worden geleverd.

Nu binnen het Vinkeveense Plassengebied specifiek op de legakkers een groot aantal strijdige situaties aanwezig zijn, is de keuze hoe wordt omgegaan met die situaties relevant. De juridisch planologische kaders laten ruimte om tot een (gedeeltelijke) legalisatie over te gaan. Een positieve bestemmingsregeling, al dan niet met een uitsterfvariant, is volgens ons hét instrument om hier in de planregels vorm aan te geven. Een dergelijke aanpak haalt de druk af van de te leveren handhavingsinspanning in de komende planperiode.

Is legalisatie niet mogelijk en/of niet gewenst, dan blijft de situatie ook strijdig onder het nieuwe bestemmingsplan en dient daar in principe tegen te worden opgetreden. In sommige gevallen kan worden gekozen voor een persoonsgebonden overgangsrecht, indien de uitsluitende werking van het overgangsrecht voor thans al strijdige situaties onevenredige consequenties heeft voor de betreffende gebruikers. Ook het persoonsgebonden overgangsrecht verlicht de te leveren handhavingsinspanning. Het onder het huidige bestemmingsplan strijdige gebruik kan onder het nieuwe plan nog onder een persoonsgebonden regeling worden voortgezet.