

## Team Ontwikkeling

Aan de gemeenteraad

*uw brief van*  
13 maart en (mail)  
17 april 2020

*uw kenmerk*

*ons kenmerk*  
1516465

*datum*  
26 mei 2020

*onderwerp*

**Beantwoording technische vragen aanzet discussienotitie beoordelingsinstrumentarium bij ruimtelijke ontwikkelingen in het werelderfgoed**

Geachte leden van de raad,

Per mail van 17 april jl. heeft de griffier namens de initiatiefgroep raadsfracties gevraagd om beantwoording van de vragen in bijlage 1 van uw bovengenoemde aanzet.

Hierbij bieden wij u de beantwoording aan. Deze treft u in de bijlage aan.

In dit kader verwijzen wij u naar onze brief van 28 april jl., kenmerk 1513366, waarin wij u op de hoogte hebben gesteld over de stand van zaken rondom de ontwikkelingen in het buitengebied.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Beemster



H.C. Heerschop  
burgemeester

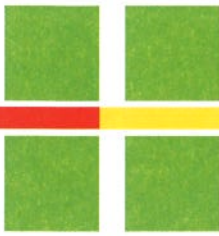


H.J.C. Welage  
secretaris

bijlage(n): 1

behandeld door:

telefoonnummer



Bijlage

**Beantwoording vragen van bijlage 1 behorende bij de aanzet voor discussie van de raadsfracties d.d. 13 maart 2020**

*1. Is het instrumentarium voldoende objectief en transparant om belanghebbende inzicht te geven in hun positie en mogelijkheden en daarmee rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid?*

Vooropgesteld wordt dat het instrumentarium, beleid en bestemmingsplan, door het gemeentebestuur, de raad zijn vastgesteld. Gelet hierop is het duidelijk waarmee rekening moet worden gehouden bij nieuwe ontwikkelingen. Het zgn. Des Beemstersbeleid is geïnspireerd op het zijn van de polder van werelderfgoed.

De structuurvisie biedt een zelfbindend abstract kader waarin richting wordt gegeven aan het te voeren ruimtelijk beleid. De omgevingsvisie geeft een meer concreet welstandelijk kader beredeneerd vanuit de Beemster als geheel over de gebouwde omgeving. Tezamen met het Ruimtelijke kwaliteitskader voor het Beemster erf spreken we ook wel van het ontwikkelingsgerichte Des Beemstersbeleid.

Het Des Beemstersbeleid heeft zich enerzijds vertaald in duidelijke uitgangspunten, maar anderzijds ook in kwalitatief omschreven beleid. Dat betekent wat transparantie betreft dat er met een bepaalde deskundigheid naar gekeken moet worden. Deskundigheid die niet direct verlangd kan worden van de initiatiefnemer en/of zijn/haar adviseur, maar die wel aanwezig is bij de gemeente. De interpretatie van het beleid kan niet als subjectief worden gekwalificeerd, maar betreft een deskundige, gemotiveerde vertaling daarvan naar het concrete geval. Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid zijn daarmee geborgd.

*2. Er is soms sprake van subjectieve criteria in de beleidsnotities en ook in het bestemmingsplan (mooi, uitstraling, karakteristiek, passen). Is de welstandscommissie in alle gevallen dan de jury?*

Wat betreft zgn. subjectieve criteria wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1. Het is hierbij belangrijk dat het bestuur vertrouwen heeft in de deskundige begeleiding en beoordeling, een beoordeling die altijd kan worden onderbouwd.

In de aanloop naar een concrete aanvraag vindt er in samenwerking met de initiatiefnemer een stedenbouwkundige begeleiding en beoordeling plaats qua situering, inrichting en bebouwing.

De beoordeling vindt plaats op het niveau van stedenbouwkundige inpassing door de afdeling stedenbouw en aansluitend op uiterlijke verschijningsvorm door de welstandcommissie. Bij de behandeling in de welstandcommissie is de afdeling stedenbouw vertegenwoordigd door de gemeentelijke previsor, er vindt dus integraal beoordeling plaats.

### 3. *Hebben de criteria in de beleidsnotities rechtskracht?*

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaat onder een beleidsregel:

*'een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.'*

Voor zover beleid is vastgesteld en bekendgemaakt als beleidsregels ingevolge de Awb - en dat is zo voor het Des Beemstersbeleid - dan heeft dat rechtskracht. Dat betekent dat er dan ter motivatie slechts naar de beleidsregel verwezen hoeft te worden.

### 4. *Wordt in alle gevallen de procedure zoals in het managementplan (blz 36) beschreven gevolgd en hoe vaak is het kwaliteitsteam om advies gevraagd?*

De procedure die staat omschreven, wordt nog steeds gevolgd. Echter, worden er ook plannen ingediend zonder dat eerst een vooroverleg heeft plaatsgevonden. Dan wordt de procedure vanaf stap 3 opgepakt. De samenwerking met een initiatiefnemer loopt wel eens stroef. Maar het gaat ook vaak goed. Een goed uitgewerkt plan is in het gemeenschappelijk belang van continuïteit in het behoud van het werelderfgoed.

Het Kwaliteitsteam Des Beemsters is sinds 2007 actief geweest in Beemster als adviserend orgaan voor het college. De eerste jaren heeft het kwaliteitsteam zich onder andere bezighouden met complexe individuele ontwikkelingen. Dit heeft tot meerdere adviezen geleid (gemiddeld 2 tot 3 per jaar). De adviezen van het kwaliteitsteam zijn in de verdere afhandeling van de ruimtelijke verzoeken meegenomen. Sinds 2012 is de rol van het kwaliteitsteam veranderd en hebben de leden zich meer gericht op strategisch advies over algemene (ruimtelijke) ontwikkelingen in relatie tot de UNESCO-werelderfgoedstatus van De Beemster. Voorbeelden van vraagstukken waar het kwaliteitsteam zich mee bezig heeft gehouden, zijn ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid en infrastructuur. In deze periode zijn minder adviezen over individuele casussen door het kwaliteitsteam afgegeven. Het laatste advies stamt uit 2017.

Inmiddels is het Kwaliteitsteam Des Beemsters niet meer actief en is het team in het kader van de bestuurlijke fusie gevraagd om in samenwerking met MOOI Noord-Holland aanbevelingen en bevindingen ten aanzien van (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen in het werelderfgoed mee te geven.

### 5. *Wanneer besluit het college tot medewerking als het bestemmingsplan een ontwikkeling niet toestaat, ook niet met een afwijkingsbevoegdheid?*

Als een ontwikkeling niet past in het bestemmingsplan dan wordt er teruggegrepen naar de Structuurvisie Beemstermaat. Als daar een aanknopingspunt voor medewerking aan de ontwikkeling is te vinden dan wordt in beginsel planologische medewerking toegezegd. Het kan zijn dat de ontwikkeling op zichzelf positief wordt beoordeeld, maar dat er nog wel aan geschaafd moet worden om uiteindelijk medewerking te kunnen verlenen. Daarbij worden dan voorwaarden gesteld voor de uitwerking zoals dat er voldaan moet worden aan het Des Beemstersbeleid. Planologische medewerking kan worden verleend in de vorm van een afwijking van het bestemmingsplan of een (postzegel)bestemmingsplan. De keuze hierin wordt bepaald door de complexiteit van het betreffende initiatief.

6. *Is er politieke en feitelijke ruimte om dit instrumentarium aan te passen, zodanig dat er meer tegemoet kan worden gekomen aan de bedrijfsvoeringsaspecten in relatie tot de inrichtingsaspecten?*

De politiek bepaalt het beleid. Het huidige beleid is door het gemeentebestuur vastgesteld. Het is aan de politiek om te bepalen hoe het instrumentarium wordt aangepast. Als het gaat over het op het werelderfgoed geïnspireerde Des Beemstersbeleid zal er daarbij wel rekening moeten worden gehouden met wat het Rijk en de provincie hiervan vinden, want beide overheden zijn verplicht het werelderfgoed in stand te houden.

7. *Kunnen onderdelen worden weggelaten, kan een strikte hiërarchie in beoordelingscriteria worden aangebracht en kunnen de criteria verder worden geobjectiveerd/gekwantificeerd?*

Onderdelen van beleid weglaten kan ambtelijk niet, er wordt beoordeeld aan de hand van door uw raad vastgesteld beleid, daarin veranderingen aanbrengen vereist uw besluiten daartoe.

In hiërarchie gaan de bepalingen van het bestemmingsplan boven de bepalingen uit de omgevingsnota. Voorts is in de omgevingsnota voor het buitengebied bepaald dat een zgn. bijzonder regieniveau van toepassing is. Dit houdt in dat de regie gericht is op het accentueren van de bijzonderheid, de betekenis van de ingreep voor de omgeving en zelfs voor de Beemster als geheel.

Criteria kunnen verder, dan nu het geval is, geobjectiveerd worden. Daardoor wordt de regelgeving nog strikter, terwijl die al als strikt ervaren wordt. Overigens is dit ook niet in de geest van de aanstaande omgevingswet, waarin minder strikt en meer uitnodigende regelgeving wordt voorgestaan. Dit betekent dat, nog meer dan nu het geval is, interpretatie van meer open regelgeving aan de orde zal zijn en de initiatiefnemer en/of zijn/haar adviseur in dialoog met de deskundigen van de gemeente tot een kwalitatief waardig plan moet zien te komen.

Nu reeds wordt op dergelijke wijze meegedacht, indien een afwijking van vastgesteld beleid de initiatiefnemer helpt en tevens op gelijkwaardige wijze een bijdrage levert aan omgevingskwaliteit, wordt ambtelijk voorgesteld mee te werken aan een afwijking van bestaande regelgeving. Dat gaat in veel gevallen goed, helaas lukt dat niet in alle gevallen.

8. *Wat zijn de waarden op basis waarvan Unesco De Beemster heeft aangewezen als werelderfgoed?*

De criteria op basis waarvan UNESCO Droogmakerij de Beemster heeft benoemd als werelderfgoed zijn:

- *De Beemster Polder is een meesterwerk van creatieve planning, waarin de idealen van de oudheid en de Renaissance zijn toegepast op het ontwerp van het droogmakerijenlandschap.*
- *Het innovatieve en intellectueel tot de verbeelding sprekende landschap van de Beemster Polder heeft een significante en blijvende impact gehad op droogmakingsprojecten in Europa en daarbuiten.*
- *De totstandkoming van de polder markeert een grote stap voorwaarts in de relatie tussen mens en water in een cruciale periode van sociale en economische expansie.*

In het Statement of Outstanding Universal Value (OUV) staat de precieze beschrijving opgenomen waarom Droogmakerij de Beemster werelderfgoed is. De OUV treft u bijgevoegd aan deze beantwoording aan.

Deze universele waarden zijn doorvertaald in kernkwaliteiten en deze zijn door de Rijksoverheid vastgelegd in het BARRO (Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ontwikkeling). De kernkwaliteiten van De Beemster zijn:

- 1- *Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, vroeg zeventiende-eeuwse (landschap)architectonische geheel van de droogmakerij De Beemster, bestaande uit:*
  - *Het vierkante gridpatroon van wegen en waterlopen en rechthoekige percelen;*
  - *De ringdijk en ringvaart (continuïteit en eenheid in vormgeving);*
  - *Het centraal gelegen dorp (Middenbeemster) op een assenkruis van wegen;*
  - *Bebouwing langs de wegen;*
  - *De relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting;*
  - *De monumentale en typerende (stolp)boerderijen en restanten van buitens;*
  - *De oude negentiende-eeuwse gemalen en molengangen;*
  - *De structuur en het karakter van het (beschermde) dorpsgezicht van Middenbeemster;*
- 2- *Grote openheid;*
- 3- *Voor zover het werelderfgoed De Beemster samenvalt met het werelderfgoed De Stelling van Amsterdam, zijn de uitgewerkte universele waarden van het werelderfgoed De Stelling van Amsterdam tevens van toepassing op het werelderfgoed De Beemster.*

Deze kernkwaliteiten zijn vervolgens ook vastgelegd in provinciaal en lokaal beleid.

*9 en 10. Wat zegt Unesco over het Beemster erf? Wat zegt Unesco over agrarische bedrijven in het werelderfgoed?*

Deze vragen laten zich gezamenlijk beantwoorden. In de OUV (de beschrijving van de universele waarden van De Beemster) staat benoemd dat De Beemster is drooggemaakt voor nieuwe landbouwgronden en staan bovendien ook elementen als de (stolp)boerderijen vermeld. Er wordt geconcludeerd dat het functionele agrarische gebruik van de polder vandaag de dag nog steeds bestaat. Het oorspronkelijk doel tot graanproductie veranderde langzamerhand in weiland, en momenteel wordt het land hoofdzakelijk gebruikt voor het beweiden van vee, groente- en fruitteelt en bloembollenteelt.

UNESCO doet geen specifieke uitspraken over het Beemster erf en agrarische bedrijven in De Beemster. Voor UNESCO zijn beheer, behoud en het overdragen van de OUV van werelderfgoederen van groot belang. De universele waarden zoals deze zijn vastgelegd in de OUV zijn doorvertaald naar kernkwaliteiten en bijbehorende regels om deze te beschermen. De kernkwaliteiten voor Droogmakerij de Beemster zijn onder andere vastgelegd in het BARRO (zie hiervoor beantwoording vraag 8). Deze kernkwaliteiten zijn vervolgens ook in provinciaal en lokaal beleid doorvertaald.

Hoewel UNESCO zelf geen uitspraken doet over Beemster erven en agrarische bedrijven, zorgen de verplichtingen die UNESCO verbindt aan een werelderfgoedstatus dus wel voor beleid en regels op dit niveau. Gemeente Beemster is als siteholder eerstverantwoordelijke voor de bescherming en het behoud van de kernkwaliteiten en de universele waarden.

Dit gebeurt onder andere door middel van bestemmingsplannen en de omgevingsnota, waarin regels m.b.t. erfinrichting en ruimtelijke ontwikkelingen staan opgenomen.

11. *Op welk deel van het Beemster erf hebben de stringente regelingen (op erfniveau) in het bestemmingsplan hoofdzakelijk betrekking?*

Dit zijn in het kort de Principes Des Beemsters erfinrichting\*

A open representatieve voortuin, zicht op pronkgevel

B zonering in gebruik

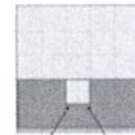
C erfpad, brug, entreemarkering en bomenlaan

D afbakening van het erf door sloot en erfbeplanting

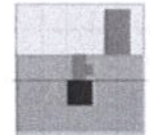
E hoofdgebouw: stolp of woning met pronkgevel

F boomgaard en solitaire bomen

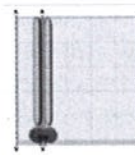
\* Verkorte weergave uit de Beemster omgevingsnota



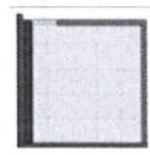
A



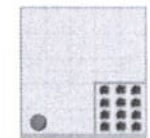
B



C



D



In uw vraag hanteert u de term stringent, de betekenis daarvan is 'dat je er niet aan<sup>F</sup> ontkomt'. De door uw raad vastgestelde regels worden gehanteerd, de regels voorzien niet in gradaties als helemaal of voor een gedeelte hanteren. De erfregels zijn duidelijk en niet vrij interpreteerbaar.

12. *En op welk deel wordt ruimte en ontwikkelingsmogelijkheden geboden voor de agrarische bedrijfsvoering?*

De knelpunten die we in de praktijk tegen komen zien over het algemeen op het willen bouwen in afwijking van de regels. Voorbeelden zijn het willen bouwen van kleine volumes in de zone die bedoeld is voor grote volumes en andersom grote volumes willen bouwen in de zone voor kleine volumes of zelfs tot aan de achterzijde van de stolp. Vaak zijn argumenten van beperking van kosten en/of kortere afstanden op het erf i.c. zo efficiënt mogelijk werken de argumenten om af te willen wijken. Ook het bouwen buiten het bouwvlak, welke is geënt op de typische Beemsterkavel van 90\*90 m<sup>2</sup> is in toenemende mate wens. De regelgeving voorziet hierin tot maximaal 2 ha, mits bedrijfseconomische relevantie is aangetoond door de onafhankelijke stichting Abc. Uitgangspunt is daarbij dat uitbreiding plaatsvindt in het verlengde van het bestaande bouwvlak, zodat de aantasting van de grote openheid zo minmogelijk is. Dit is veelal niet de wens van de agrariër, niet omdat het niet zou kunnen, maar omdat het wat minder efficiënt is in de bedrijfsvoering. Ook is er in toenemende mate de wens hoger te mogen bouwen dan de voorschriften aangeven. Afwijken hiervan is mogelijk binnen de beleidsstukken, bijvoorbeeld goothoogte hoger dan 4m<sup>2</sup> tot max. 7 m<sup>2</sup>, mits aangetoond noodzakelijk voor de bedrijfsvoering, beoordeeld door de onafhankelijke stichting Abc. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij bedrijven met kistopslag voor pootgoederen en / of bedrijven met groot materieel.

Ook zien we de intrede van stalvormen, die niet karakteristiek zijn voor de Beemster, maar geënt zijn op dierenwelzijn en veranderende technieken. Hiervan zijn er reeds enkele gerealiseerd, dan wel in ontwikkeling. Voorzien wordt dat op dit punt heroverweging van de uitgangspunten voor de hand ligt.

*13. Hoe kan aan deze ruimte worden tegemoetgekomen?*

De regelgeving versoepelen en bijvoorbeeld toestaan dat bouwvlakken in de breedte wordt ontwikkeld en/of van zonering wordt afgeweken, maakt dat afgeweken gaat worden van de typische kenmerken voor De Beemster. Dat heeft gevolgen voor de beleving van de polder, de zuiverheid van de nog aanwezige ontwikkelprincipes van de droogmakerij. Dat raakt aan het merk Beemster en heeft mogelijk impact op de status als UNESCO-werelderfgoed. Voorts zou het zo kunnen zijn dat hogere overheden dit zullen weigeren. Indien de efficiëntie winst voor de agrariërs dermate groot is dat dit van wezenlijk belang is voor de voortzetting van de bedrijfsvoering, valt heroverweging in rede te onderzoeken.

*14. Wat is de houding t.o.v. een reeds bestaande andere inrichting van het erf?*

Als een bestaand erf niet Des Beemsters is, zal getracht worden verdere vermindering van de Des Beemsterskarakteristiek, waar mogelijk, te voorkomen. In dit soort gevallen is dat lastiger, omdat initiatiefnemers het argument hanteren dat de inrichting toch al niet Des Beemsters is. Hierin direct meegaan leidt tot ongelijke behandeling t.o.v. agrariërs met een zuiverder Des Beemstersinrichting. We trachten met de initiatiefnemer te komen tot een meer Des Beemstersinrichting en met name in deze gevallen schuurt dat met de efficiëntiegedachte van enkele ondernemers. Hierbij aangetekend dat de meeste ondernemers het belang van het behoud van de Beemsterkarakteristieken begrijpen en onderkennen als van groot belang en de adviezen en suggesties van onze kant waarderen en over het algemeen overnemen. Ook is het zo dat het voor niet-deskundigen heel lastig is om de beoordelingen van ruimtelijke plannen te doorgronden, laat staan die te kunnen plaatsen in de context van het specifieke geval. We proberen dat maximaal en in begrijpbare taal uit te leggen, zoals we dat ook doen aan uw raadscommissie.

*15. Hoe is het bestemmingsplan doorvertaald naar beleidsregels?*

Dit is niet de juiste vraag. Het zijn de beleidsregels die een vertaling krijgen in het bestemmingsplan. Vanzelfsprekend is niet alle beleid te vertalen in een bestemmingsplan. Dat kan alleen voor beleid dat in regels van een bestemmingsplan is te vertalen.

*16. Is er duidelijkheid wanneer van deze beleidsregels kan worden afgeweken?*

Dat is in art. 4:84 Awb bepaald:

*'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'*

Het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan in normale gevallen niet van een beleidsregel afwijkt. Afwijking is alleen mogelijk als gevolg van bijzondere omstandigheden. Het bestuursorgaan dient daarbij alle omstandigheden van het geval in de beoordeling te betrekken in zijn beoordeling en dient te bezien of deze op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregels te dienen doelen.

*17. Het ervenbeleid is in het BP Buitengebied met name kwalitatief beschreven en met enige illustratie vormgegeven. Is dit beleid ook doorvertaald naar beleidsregels? In hoeverre is dit nu "hard beleid"? En dus afdwingbaar.*

Indien uw vraag ziet op het handboek 'Ontwerp uw eigen erf' dat in opdracht van de gemeente is vervaardigd, dit document in niet als beleidsstuk door uw raad vastgesteld en wordt als zodanig ook niet gebruikt. Bepalend voor de beoordeling van en advisering op plannen is het vastgestelde beleid uitgangspunt, zoals bestemmingsplan en omgevingsnota, waarin de erfbepalingen beschreven staan (zie ook beantwoording vraag 14). Wel wordt dit document onder de aandacht gebracht van initiatiefnemers en gestimuleerd hier gebruik van te maken.

*18. Idem met de regels rondom de kopergravuresloten en doorzichtlijnen.*

Kopergravuresloten zijn een kernkwaliteit in het kader van de UNESCO-werelderfgoedstatus. Dit betekent dat geen sprake mag zijn van aantasting en deze sloten beschermd zijn. Ten aanzien van kopergravuresloten worden de bepalingen in de structuurvisie en omgevingsnota gehanteerd. Voor het toepassen van de kopergravure bepalingen is door de gemeente het beleidsstuk 'De Kopergravure, hoe te gebruiken in de praktijk' opgesteld, welke gehanteerd wordt. Voor wat betreft wijze van vergravingen zijn in samenwerking met waterschap HHNK richtlijnen opgesteld.