

# REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND EN BEEMSTER

“Onderzoek naar UNESCO werelderfgoed  
droogmakerij de Beemster”

**“Rekenkamer onderzoek naar de effecten  
van de UNESCO werelderfgoedstatus  
van droogmakerij de Beemster”**



## Colofon

### Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

#### Leden

Mevrouw M.C. (Marijke) Zewuster - voorzitter

Mevrouw A. (Anneke) de Leeuw - extern lid

De heer J. (Jack) Koster - extern lid

De heer C.S.J. (Coen) Lageveen - raadslid Purmerend

De heer T.C. (Timo) Roeleveld - raadslid Purmerend

Mevrouw M.C.A. (Rianne) de Wit – Hoogervorst – raadslid Beemster

#### Bezoekadres

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Purmersteenweg 42

1441 DM Purmerend

#### Postadres

Gemeente Purmerend

t.a.v. Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

Postbus 15

1440 AA Purmerend

#### Datum

Juni 2021

#### Secretaris / onderzoeker

Niek Wijmenga

[rkc@purmerend.nl](mailto:rkc@purmerend.nl)

#### Voorblad

De kaart op het voorblad is afkomstig uit de beeldbank van de universiteitsbibliotheek van de Vrije Universiteit Amsterdam, referentie LL.03211gk.

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	4
Reactie colleges.....	7
Nawoord rekenkamercommissie .....	8
Onderzoeksopzet.....	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Onderzoeksvraag en afbakening .....	10
1.3 Samenstelling rapport .....	11
2. Predicaatverlening.....	13
2.1 Aanleiding nominatie .....	13
2.2 Beheer en management.....	14
3. Effecten werelderfgoed status.....	16
3.1 Uitwerking kernkwaliteiten in regelgeving .....	16
3.2 Effecten voor de ruimtelijke ordening .....	16
3.3 Kostenverhaal.....	18
3.4 Landelijke en regionale samenwerking .....	19
4. Educatie en toerisme.....	21
5. Toekomstige ontwikkelingen .....	24
6. Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen .....	26

## Observaties

### De werelderfgoedstatus biedt bescherming voor ruimtelijke kwaliteit

Het predicaat van UNESCO werelderfgoed dat in 1999 aan droogmakerij de Beemster is verleend heeft geleid tot bescherming van de kernkwaliteiten van droogmakerij de Beemster, zoals behoud van de openheid en de historische kavelstructuur. Het is aannemelijk dat ruimtelijke ontwikkelingen zonder het predicaat en de uit het predicaat voortvloeiende beleid en regelgeving op een minder zorgvuldige manier zouden zijn ingepast. Er zou, net als in de situatie voor verlening van het predicaat wel sprake zijn geweest van bescherming van sociaal-culturele waarden, maar die bescherming zou minder sterk zijn gereguleerd.

### Breed draagvlak voor de werelderfgoedstatus, maar discussie over regelgeving

Uit de gesprekken in dit onderzoek komt naar voren dat er in de Beemster samenleving nog brede steun is voor de UNESCO werelderfgoed-status, maar dat er ook discussie is over de balans tussen optimale bescherming en werkbare regelgeving. Ook is er verschil van mening over de consequenties voor sommige belanghebbenden / initiatiefnemers en de kosten die bij hen in rekening worden gebracht.

### De doorlooptijd van ruimtelijke procedures is langer geworden, mede als gevolg van de werelderfgoedstatus

De werelderfgoedstatus heeft geresulteerd in aanvullende regelgeving op verschillende niveaus, het sterkst op gemeentelijk niveau. Deze regulering is effectief geweest als bescherming van de kernkwaliteiten, maar heeft de complexiteit van procedures voor ruimtelijke ontwikkelingen vergroot. Ook worden aanvragen voor omgevingsvergunningen relatief snel gedefinieerd als buitenplanse afwijking. Tegelijkertijd is na de ambtelijke fusie met Purmerend de ambtelijke dienstverlening weliswaar professioneler en meer gespecialiseerd geworden, maar is deze ook meer op afstand komen te staan. Dit maakt de afstemming tussen aanvragers en gemeente lastiger.

### Door de werelderfgoedstatus kunnen ruimtelijke ontwikkelingen duurder uitvallen

Door de strenge en complexe regelgeving kunnen de kosten die voor de uitvoering van ruimtelijke projecten bij initiatiefnemers in rekening worden gebracht hoger uitvallen dan anders het geval zou zijn geweest. Dit komt doordat aanvragen voor omgevingsvergunningen relatief snel worden gedefinieerd als buitenplanse afwijking.

### Er wordt gewerkt aan vereenvoudiging van de regelgeving en meer steun vanuit het ambtelijk apparaat

Er wordt door de gemeente nagedacht hoe de regelgeving zoals die er nu is, vereenvoudigd kan worden zonder de bescherming van de kernkwaliteiten van het werelderfgoed in gevaar te brengen. De gemeente heeft bijvoorbeeld, door één contactpersoon aan te stellen, initiatief genomen om de communicatie tussen ambtenaren en aanvragers voor ruimtelijke vergunningen te verbeteren.

### Kansen voor educatie en duurzaam kwaliteitstoerisme

Er zijn met beperkte middelen al verschillende succesvolle initiatieven geweest om educatie en kwaliteitstoerisme te ontwikkelen. Veelgenoemde ideeën zijn het vernieuwen en uitbreiden van het bezoekerscentrum en het opzetten van praktisch toepasbare educatieprogramma's voor het (basis)onderwijs. UNESCO stelt educatie, naast behoud en duurzame ontwikkeling, centraal bij het beheer van werelderfgoederen.

## Aanbevelingen

### Continueer en evalueer de ingezette vereenvoudiging van de lokale regels

Een deel van de gemeentelijke regelgeving ter bescherming van het werelderfgoed gaat verder dan voor de bescherming van de kernkwaliteiten strikt noodzakelijk is. Een gevolg daarvan is dat relatief vaak voor het verlenen van een omgevingsvergunning in het buitengebied ook een planologische aanpassing nodig is. De gemeente is inmiddels een traject gestart waarin zowel aan de inrichting van het aanvraagproces als, waar mogelijk, vermindering van de regelgeving aandacht wordt besteed.

De rekenkamercommissie beveelt aan de uitkomsten van dit traject te zijner tijd te evalueren en indien nodig en mogelijk uit te breiden.

### Continueer en evalueer de ingezette verbetering in communicatie

Na de ambtelijke fusie met de gemeente Purmerend ervaren de vergunningaanvragers enerzijds meer kennis bij het ambtelijk apparaat maar anderzijds ook meer afstand tot de beoordelende ambtenaren. Inmiddels is voor aanvragers één contactpersoon aangesteld die dienst doet als regisseur van het aanvraagproces. Ook wordt ingezet op verbetering van de informatievoorziening en laagdrempeliger toegang tot de gemeente.

De rekenkamercommissie beveelt aan te blijven zoeken naar het optimum in de dienstverlening aan de burger en op een later moment de effecten van de getroffen maatregelen te evalueren.

### Evalueer de effecten van beleidskeuzes over methodiek toerekening ambtelijke kosten omgevingsvergunningen voor grotere projecten in het buitengebied

Ten aanzien van het in rekening brengen van kosten is een onderscheid gemaakt tussen omgevingsvergunningen voor (maximaal) drie woningen – vast bedrag aan leges – en vergunningen voor overige projecten. Voor deze laatste worden, volgens de Nota Grondbeleid 2017, bij voorkeur anterieure overeenkomsten opgesteld waarin alle ambtelijke kosten voor rekening komen van de initiatiefnemer. In de meeste gevallen gaat het dan om aanvragers in het buitengebied. In de praktijk wordt gewerkt met gefixeerde kosten die na voltooiing van het project niet voor nacalculatie in aanmerking komen.

De rekenkamercommissie beveelt aan de effecten van de beleidskeuzes in de Nota Grondbeleid te evalueren.

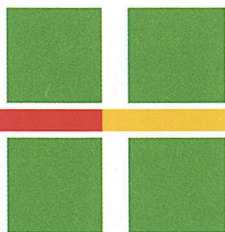
### Maak een plan voor de ontwikkeling van educatie en duurzaam kwaliteitstoerisme

Het werelderfgoed verdrag kent een inspanningsverplichting voor Nederland om educatieve en informatieve programma's op te stellen om de waardering en het respect voor werelderfgoederen te vergroten. Ook verplicht het Nederland om het publiek te informeren over de waarde van het werelderfgoed en het belang van het behoud ervan. De gemeente Beemster heeft hier als (mede) siteholder op verschillende manieren succesvol invulling aan gegeven. Er liggen kansen om duurzaam kwaliteitstoerisme en educatieve projecten te versterken.

De rekenkamercommissie beveelt aan om een programma op te stellen voor de ontwikkeling van educatieve en informatieve activiteiten ter bevordering van de waardering van het werelderfgoed De Beemster, zowel lokaal als nationaal en internationaal.

## Reactie colleges

De colleges van burgemeester en wethouders van Purmerend en Beemster hebben in juni een bestuurlijke reactie gegeven op het concept onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie.

**Team Beleid MD**

Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster  
Purmersteenweg 42  
1441 DM PURMEREND

*uw brief van*  
Mei 2021

*uw kenmerk*

*ons kenmerk*  
1548753

*datum*  
8 juni 2021

*onderwerp*

**Reactie college van burgemeester en wethouders op concept onderzoeksrapport inzake de UNESCO werelderfgoedstatus**

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Purmerend en Beemster,

Hartelijk dank voor het onderzoeksrapport 'Onderzoek naar UNESCO werelderfgoed Droogmakerij de Beemster'. De inhoud van het rapport geeft ons nader inzicht in de manier waarop de UNESCO-status van Droogmakerij de Beemster wordt ervaren en welke acties u aanbeveelt om het draagvlak voor het werelderfgoed verder te vergroten.

De UNESCO-werelderfgoedstatus is een bevestiging dat De Beemster een gebied van unieke en universele waarde is. Zoals uit uw rapport blijkt, biedt deze status veel kansen, zeker op recreatief en toeristisch gebied, maar stelt het ons ook blijvend voor uitdagingen bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling' moet zijn.

De aanwijzing tot UNESCO-werelderfgoed kwam eind jaren negentig in eerste instantie als verrassing, maar tegelijkertijd is deze speciale status door ons omarmd en heeft de gemeente laten zien de taak als siteholder serieus op te pakken. Er is speciaal beleid opgesteld, waarbij is gekeken naar ontwikkelkansen in De Beemster – het is immers een gebied waarin wordt gewoond en gewerkt – maar waarbij ook de kernkwaliteiten behorende bij de UNESCO-status in acht worden genomen. Daarnaast zijn op initiatief van Beemster ook meerdere samenwerkingsverbanden op het gebied van werelderfgoed ontstaan, zoals de landelijke Stichting Werelderfgoed Nederland. Onze verantwoordelijkheid als siteholder van dit unieke gebied zullen wij dan ook op zorgvuldige wijze overdragen aan de nieuwe gemeente Purmerend. Daarbij staat een goede borging van het belang van het werken in en met een werelderfgoed voorop.

Het is vanzelfsprekend altijd goed om met elkaar scherp te blijven op het draagvlak voor de UNESCO-werelderfgoedstatus en mogelijke verbeterpunten in onze gemeentelijke regelgeving en dienstverlening. In uw rapport doet u een aantal aanbevelingen. Onderstaand geven wij per aanbeveling onze reactie.

bijlage(n): Geen



**Continueer en evalueer de ingezette vereenvoudiging van de lokale regels**

*Een deel van de gemeentelijke regelgeving ter bescherming van het werelderfgoed gaat verder dan voor de bescherming van de kernkwaliteiten strikt noodzakelijk is. Een gevolg daarvan is dat relatief vaak voor het verlenen van een omgevingsvergunning in het buitengebied ook een planologische aanpassing nodig is. De gemeente is inmiddels een traject gestart waarin zowel aan de inrichting van het aanvraagproces als, waar mogelijk, vermindering van de regelgeving aandacht wordt besteed.*

*De rekenkamercommissie beveelt aan de uitkomsten van dit traject te zijner tijd te evalueren en indien nodig en mogelijk uit te breiden.*

Zoals u in uw aanbeveling aangeeft, zijn wij inmiddels een traject gestart om zowel te kijken naar de regelgeving als onze dienstverlening. Dit heeft onder meer geresulteerd in het traject van de actualisatie van het Bestemmingsplan Buitengebied, waarin veel gemeentelijke regelgeving staat opgenomen die als knellend wordt ervaren. Wij nemen uw aanbeveling over om blijvend aandacht te hebben voor de gemeentelijke regelgeving en het aanvraagproces en om daarbij te kijken wat nodig en haalbaar is.

**Continueer en evalueer de ingezette verbetering in communicatie**

*Na de ambtelijke fusie met de gemeente Purmerend ervaren de vergunningaanvragers enerzijds meer kennis bij het ambtelijk apparaat maar anderzijds ook meer afstand tot de beoordelende ambtenaren. Inmiddels is voor aanvragers één contactpersoon aangesteld die dienst doet als regisseur van het aanvraagproces. Ook wordt ingezet op verbetering van de informatievoorziening en laagdrempeliger toegang tot de gemeente.*

*De rekenkamercommissie beveelt aan te blijven zoeken naar het optimum in de dienstverlening aan de burger en op een later moment de effecten van de getroffen maatregelen te evalueren.*

Inmiddels zijn wij een traject gestart om onze dienstverlening op dit punt te verbeteren en is, zoals u aangeeft, een agrarisch accounthouder aangesteld. Wij nemen uw aanbeveling mee om scherp te blijven op de ervaringen van agrariërs met het aanvragen van een omgevingsvergunning en we zullen hiervoor ook blijvend aandacht hebben binnen onze dienstverlening.

**Evalueer de effecten van beleidskeuzes over methodiek toerekening ambtelijke kosten omgevingsvergunningen voor grotere projecten in het buitengebied**

*Ten aanzien van het in rekening brengen van kosten is een onderscheid gemaakt tussen omgevingsvergunningen voor (maximaal) drie woningen – vast bedrag aan leges – en vergunningen voor overige projecten. Voor deze laatste worden, volgens de Nota Grondbeleid 2017, bij voorkeur anterieure overeenkomsten opgesteld waarin alle ambtelijke kosten voor rekening komen van de initiatiefnemer. In de meeste gevallen gaat het dan om aanvragers in het buitengebied. In de praktijk wordt gewerkt met gefixeerde kosten die na voltooiing van het project niet voor nacalculatie in aanmerking komen.*

*De rekenkamercommissie beveelt aan de effecten van de beleidskeuzes in de Nota Grondbeleid te evalueren.*

De plankosten in Beemster zijn al langer onderwerp van gesprek, onder andere met de gemeenteraad. Voor 2021 zal de plankostensystematiek in stand blijven, waarbij we in specifieke gevallen dit jaar wel kijken naar maatwerkmogelijkheden door het aanbieden van een second opinion op kosten van de gemeente. Daarnaast wordt er momenteel gewerkt aan een nieuwe legesverordening voor 2022 en het beleid na de bestuurlijke fusie tussen Purmerend en Beemster, mede gelet op de op handen zijnde inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet.

In een nieuwe Nota Grondgebied, die zal worden vastgesteld door de nieuwe gemeenteraad, zal de plankostensystematiek een plek krijgen. Een aparte evaluatie van de Nota Grondbeleid is daarom op dit moment niet noodzakelijk, aangezien dat onderdeel is van het harmonisatieproces tussen beide gemeenten. Wij nemen deze aanbeveling dan ook niet over, maar zullen wel aandacht blijven hebben voor de plankosten die in Beemster worden gerekend.

***Maak een plan voor de ontwikkeling van educatie en duurzaam kwaliteitstoerisme***

*Het werelderfgoedverdrag kent een inspanningsverplichting voor Nederland om educatieve en informatieve programma's op te stellen om de waardering en het respect voor werelderfgoederen te vergroten. Ook verplicht het Nederland om het publiek te informeren over de waarde van het werelderfgoed en het belang van het behoud ervan. De gemeente Beemster heeft hier als (mede)siteholder op verschillende manieren succesvol invulling aan gegeven. Er liggen kansen om duurzaam kwaliteitstoerisme en educatieve projecten te versterken.*

*De rekenkamercommissie beveelt aan om een programma op te stellen voor de ontwikkeling van educatieve en informatieve activiteiten ter bevordering van de waardering van het werelderfgoed De Beemster, zowel lokaal als nationaal en internationaal.*

Wij nemen deze aanbeveling graag mee en kunnen u aangeven dat hieraan op verschillende terreinen al wordt gewerkt. Er vindt bijvoorbeeld intensief overleg plaats met onder andere Stichting Promotie Beemster Werelderfgoed (van het merk VISIT Beemster) en het Historisch Genootschap Beemster om te werken aan een vernieuwd bezoekerscentrum waar het verhaal van De Beemster wordt verteld en dat het startpunt zal worden voor een toeristisch bezoek aan Beemster. Deze ontwikkeling, maar ook andere kansen op het gebied van kwaliteitstoerisme en educatie zijn bovendien meegenomen in de economische visie van gemeenten Purmerend en Beemster. Onder andere binnen het thema 'knooppunt werelderfgoed' zal de komende jaren door middel van een integrale aanpak worden gewerkt aan het verder uitbouwen van een kwalitatief toeristisch en educatief aanbod in zowel De Beemster als Purmerend.

Bovenstaande reactie op uw onderzoeksrapport is afgestemd met het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend. Zij onderschrijven de inhoud van deze brief.

Wij gaan ervan uit u met bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd over hoe wij in de praktijk met uw aanbevelingen aan de slag zijn of zullen gaan en wij wensen u veel succes toe met de verdere afronding van het onderzoek.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Beemster.



H.C. Heerschop  
burgemeester



H.J.C. Welage  
gemeentesecretaris

## Nawoord rekenkamercommissie

Geachte colleges,

Op 8 juni 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Beemster, mede namens het college van Purmerend, de bestuurlijke reactie op dit onderzoeksrapport verstuurd. U geeft aan op één na met de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in te kunnen stemmen.

De rekenkamercommissie wil beide colleges bedanken voor de bestuurlijke reactie en langs deze weg ook de betrokken ambtenaren voor hun betrokkenheid bij de totstandkoming van dit rapport.

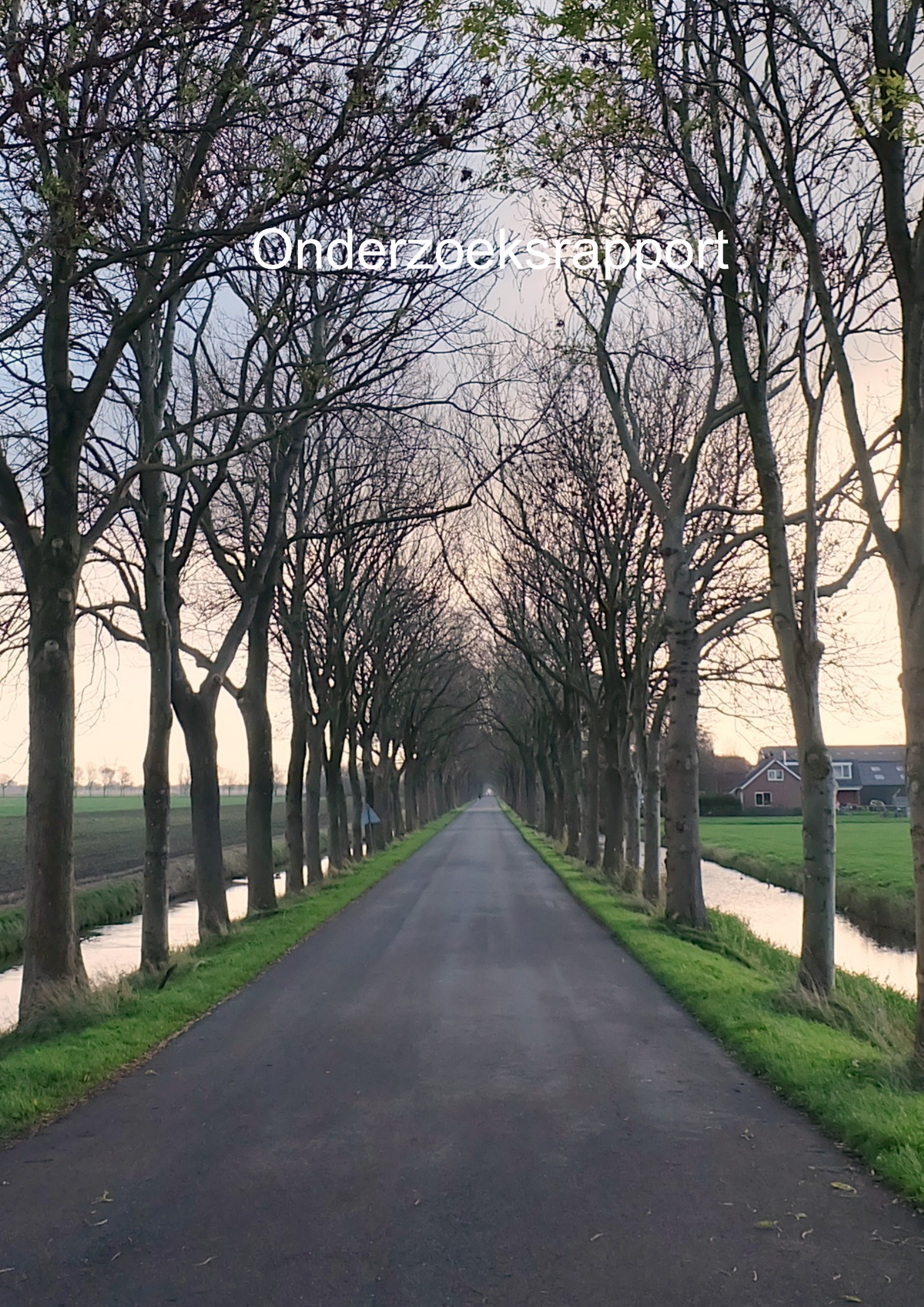
In dit nawoord staat de rekenkamercommissie stil bij de aanbeveling van de rekenkamercommissie waar u een kanttekening bij plaatst. De rekenkamercommissie adviseert om de beleidskeuzes te evalueren die betrekking hebben op de methodiek van toerekening van ambtelijke kosten omgevingsvergunningen voor grotere projecten in het buitengebied. U geeft aan dat er na de bestuurlijke fusie een Nota Grondgebied zal worden vastgesteld door de nieuwe gemeenteraad en dat een evaluatie van de plankostensystematiek een onderdeel is van het harmonisatieproces. Een afzonderlijke evaluatie ziet u dan ook niet als noodzakelijk.

De rekenkamercommissie is van mening dat een afzonderlijke evaluatie inderdaad niet noodzakelijk is wanneer in het harmonisatieproces al een evaluatie van de plankostensystematiek zal worden uitgevoerd. U geeft in de bestuurlijke reactie aan dat dit ook de bedoeling is. Wij vatten uw reactie op dit punt dan ook zo op dat de aanbeveling zal worden meegenomen in dit proces.

Met vriendelijke groet,  
Marijke Zewuster

Voorzitter rekenkamercommissie Purmerend en Beemster

# Onderzoeksrapport



## Onderzoeksopzet

### 1.1 Aanleiding

De taak van de rekenkamercommissie van Purmerend en Beemster is: “Het uitvoeren van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken die een bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde gemeentelijk beleid, alsmede de doelmatige en rechtmatige voorbereiding en uitvoering daarvan.” (Artikel 2 lid 2 verordening rekenkamercommissie Purmerend en Beemster 2018).

Op 1 december 2019 was het 20 jaar geleden dat UNESCO droogmakerij de Beemster de status van werelderfgoed heeft verleend. Dit biedt een goede aanleiding om stil te staan bij wat in 1999 de verwachtingen waren en wat nu de praktijk is geworden. De gemeente Beemster kent twee werelderfgoederen; naast droogmakerij de Beemster ligt ook een deel van de Stelling van Amsterdam in de gemeente Beemster. In het jaarplan 2020 heeft de rekenkamercommissie de mogelijkheid opgenomen dat beide werelderfgoederen onderdeel kunnen zijn van dit onderzoek. Met deze onderzoeksopzet is door de rekenkamercommissie besloten het onderzoek primair te richten op droogmakerij de Beemster. De Stelling van Amsterdam wordt alleen betrokken bij het onderzoek indien dat een bijdrage levert aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

### 1.2 Onderzoeksvraag en afbakening

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

*“In hoeverre zijn de verwachtingen die er bij de gemeente Beemster waren bij de voordracht van De droogmakerij de Beemster tot UNESCO werelderfgoed uitgekomen?”*

De hoofdvraag is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke beweegredenen en doelen had de voordracht tot nominatie?
2. Wat waren de rollen van de gemeenteraad en het college van de gemeente Beemster en andere (overheids)organisaties bij de voordracht, nominatie en uitwerking van deze doelen?
3. Welke consequenties heeft het predicaat werelderfgoed voor de gemeente Beemster in de afgelopen 20 jaar gehad?
4. Welke kansen of bedreigingen biedt de status van werelderfgoed?

Dit onderzoek is gericht op de gemeente Beemster en de communicatie loopt daarom via de gemeentesecretaris van de gemeente Beemster. Het onderzoek volgt de in de verordening vastgelegde procedure en zal aan beide gemeenteraden worden aangeboden.

#### *Afbakening*

Het onderzoek richt zich op de periode in de jaren net vóór de voordracht in 1998, de daadwerkelijke verlening van het predicaat in 1999 en de periode daarna, tot heden.

Er is vanuit verschillende bronnen informatie ingewonnen. Zowel via desk research (archiefonderzoek, memo's, raadsinformatie) als via interviews en werkbezoeken werd een beeld gevormd van de ontwikkelingen in de onderzoeksperiode. De interviews richtten zich op direct betrokkenen en belanghebbenden.

### 1.3 Samenstelling rapport

In dit rapport wordt in ieder hoofdstuk één of meerdere onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 zal ingegaan worden op de predicaatverlening eind jaren negentig en worden de doelen, de aanleiding en de rol van gemeente, provincie en Rijk beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de effecten van de werelderfgoedstatus, de invloed op de ruimtelijke ordening en de maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw en ondernemerschap. In hoofdstuk 4 zal ingegaan worden op de specifieke rol van educatie, zoals ook is vastgelegd in het UNESCO werelderfgoed verdrag. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de toekomstige ontwikkelingen en welke mogelijkheden de gemeente Beemster heeft om maatschappelijke meerwaarde te halen uit het predicaat. In het laatste hoofdstuk (H6) worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samengevat, waarmee de hoofdonderzoeksvraag beantwoord wordt. De politiek meest relevante observaties van het rapport, de aanbevelingen voor de gemeenteraden en de bestuurlijke reactie(s) hierop staan aan het begin van dit rapport.



## 2. Predicaatverlening

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

*Welke beweegredenen en doelen had de voordracht tot nominatie?*

*Wat waren de rollen van de gemeenteraad en het college van de gemeente Beemster en andere (overheids)organisaties bij de voordracht, nominatie en uitwerking van deze doelen?*

### 2.1 Aanleiding nominatie

Nederland heeft zich relatief laat aangesloten bij het VN werelderfgoedverdrag (1992). De United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) publiceert via het werelderfgoedcomité de werelderfgoedlijst, waarin onroerende zaken met een Outstanding Universal Value (uitzonderlijke en universele natuur- of culturele waarde) staan. Voor plaatsing op deze lijst, moet een nominatiedossier opgesteld worden, waarin onderbouwd wordt welke waarden het potentiële werelderfgoed bezit.

Toen Nederland zich had aangesloten bij dit verdrag, ging het verantwoordelijke ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op zoek naar potentiële Nederlandse werelderfgoederen. Er zijn in deze periode meerdere werelderfgoederen succesvol genomineerd. Het initiatief om droogmakerij de Beemster te nomineren lag bij het Rijk, niet bij de gemeente Beemster. Er was wel overleg tussen de gemeente Beemster en het Rijk over de wenselijkheid van nominatie en het opstellen van het nominatiedossier. De (voorloper van de) Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed had hierover overleg met het toenmalige college van burgemeester en wethouders. In deze periode is het onderwerp zowel in gemeenteraad als in het college besproken, formeel ligt de bevoegdheid voor de nominatie bij het Rijk en niet bij een gemeente. Bij de daadwerkelijke verlening van het predicaat in de Marokkaanse stad Marrakesh op 1 december 1999, was de wethouder van Beemster aanwezig.

Hoewel gemeenteraad en college formeel dus geen rol hadden, was medewerking van de gemeente uiteindelijk wel nodig om de nominatie kansrijk te maken en om de kernkwaliteiten te kunnen veiligstellen in o.a. lokale regelgeving.

In de periode voor de daadwerkelijke voordracht was er discussie in de gemeenteraad en het college over het nut en de noodzaak van de nominatie tot werelderfgoed. Er was consensus dat de predicaatverlening iets positiefs was dat Beemster zou moeten omarmen. De verwachting was dat de unieke kwaliteiten van De Beemster beter beschermd zouden kunnen worden door het predicaat werelderfgoed. Er waren ook zorgen, zoals de angst dat Beemster een soort openluchtmuseum zou worden of dat er massatoerisme in De Beemster zou komen met negatieve gevolgen voor de leefbaarheid.

Het nominatiedossier dat is aangeleverd bij UNESCO staat [online](#). In paragraaf 2.4 worden de Universal Outstanding Values benoemd, maar in feite is het hele dossier een onderbouwing van die waarden. De (in dit dossier) meest genoemde waarden zijn:

- de openheid van het landschap
- het symmetrische inrichtingspatroon
- de strokenverkaveling en watergangen
- de lintbebouwing
- de ringdijk en ringvaart
- de hooggelegen wegen met laanbeplanting.

In het dossier wordt uitgebreid onderbouwd waarom de kenmerken van De Beemster universele waarde hebben, onder meer door de historische context te beschrijven.



droogmakerij de Beemster verkreeg uiteindelijk in 1999 het predicaat werelderfgoed en was daarmee het zesde Nederlandse werelderfgoed, na Schokland en omgeving in de Noordoostpolder (1995), de Stelling van Amsterdam (1996) de Molens van Kinderdijk-Elshout (1997), de historische binnenstad van Willemstad op Curaçao (1997) en het ir. D.F. Woudagemaal bij Lemmer (1998). Na droogmakerij de Beemster zijn er nog vier werelderfgoederen aangewezen in Nederland: het Rietveld Schröderhuis in Utrecht (2000), de Waddenzee (met Duitsland en Denemarken) (2009), de Grachtengordel van Amsterdam (2010) en de Van Nellefabriek in Rotterdam (2014).

## 2.2 Beheer en management

De gemeente Beemster en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier zijn “siteholders” van werelderfgoed droogmakerij de Beemster. Siteholder is geen Nederlandse wettelijke term, maar de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de siteholders, Provincie en Rijk zijn wel vastgelegd in een afsprakendocument uit 2011.

Bij het nominatiedossier hoort ook een managementplan. Bij nieuwe werelderfgoederen die nu genomineerd worden zijn de eisen hiervoor strenger dan in 1999. In 2012 is een nieuw, uitgebreider managementplan voor het werelderfgoed Beemster opgesteld dat afloopt in 2022. Hierin worden onder andere de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, kostenverdeling en uitwerking van concrete managementmaatregelen beschreven.

UNESCO kent een aantal instrumenten om veranderingen in werelderfgoederen te beoordelen. Een regulier instrument is de “state of conservation report”, waarin iedere zes jaar aan UNESCO gerapporteerd wordt welke ontwikkelingen spelen en hoe deze een impact kunnen hebben op de “Universal Outstanding Values” uit het nominatiedossier. In 2011 is in dit rapport bijvoorbeeld ingegaan op de ontwikkeling van de nieuwe CONO kaasfabriek, waarin onderbouwd werd hoe deze ontwikkeling zo goed mogelijk ingepast is in het landschap.

De rol van het ministerie (de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE) is om bij deze ontwikkelingen te adviseren, niet om regels op te leggen. De bescherming van de waarden van het werelderfgoed gaat primair via lokale regelgeving. Bij de CONO kaasfabriek heeft de RCE meegedacht hoe deze ontwikkeling landschappelijk zo ingepast kon worden dat er recht werd gedaan aan de kernkwaliteiten. Het uiteindelijke ontwerp werd door een architectenbureau (Bastiaan Jongerius Architecten, DS Landschapsarchitecten en ABT adviesgroep) gemaakt, op basis van de kaders die mede door de RCE werden geadviseerd.

Een relatief nieuw instrument van UNESCO is de “Heritage impact assessment”, waarin voor toekomstige ontwikkelingen kan worden beoordeeld in welke mate deze de kernkwaliteiten schade toebrengen. In de kern is dit instrument een matrix waarin met kleuren wordt aangegeven hoe verschillende alternatieven invloed hebben op de verschillende kernwaarden. Uiteindelijk is het instrument geen compromismodel; het is niet mogelijk om ontwikkelingen die kernwaarden aantasten te compenseren met andere maatregelen.



### 3. Effecten werelderfgoed status

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

*Welke consequenties heeft het predicaat werelderfgoed voor de gemeente Beemster in de afgelopen 20 jaar gehad?*

#### 3.1 Uitwerking kernkwaliteiten in regelgeving

Nadat UNESCO het predicaat werelderfgoed verleende aan droogmakerij de Beemster, gebeurde er aanvankelijk niets. Een deel van de kernkwaliteiten was al wel opgenomen in bestaande bestemmingsplannen, maar op landelijk en provinciaal niveau was er geen bescherming. De gemeente Beemster heeft zelf het initiatief genomen om samen met de andere werelderfgoederen gezamenlijk bij het ministerie te lobbyen voor goede wet- en regelgeving. Dit heeft onder meer geleid tot het opnemen van de kernkwaliteiten in het BARRO (Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening), met de verplichting voor de provincie om dit op te nemen in provinciale regelgeving. In de PRV (provinciale ruimtelijke verordening) en in de huidige (per november 2020) [Provinciale Omgevingsverordening](#) (POV) zijn die kernkwaliteiten iets verder uitgewerkt.

Het gemeentelijk cultuurhistorisch beleid is in 2008 in eerste instantie in het rapport “Nieuwe visie Beemster erf” verwoord, en uiteindelijk uitgebreid en door het kwaliteitsteam des Beemsters tot een concreet toetsingskader uitgewerkt. Deze is vastgelegd in structuurvisie, [bestemmingsplan](#) Buitengebied en [omgevingsnota](#) in 2012.

Een consequentie van de uitwerking van kernkwaliteiten is dat in de gemeente Beemster geen windturbines geplaatst mogen worden; in de provinciale omgevingsverordening is dit expliciet verboden. Voor de stelling van Amsterdam geldt hetzelfde, daarnaast is daar ook een verbod op grote installaties voor zonnepanelen. Voor wat betreft de plaatsing van zonnepanelen botst dit volgens werelderfgoed deskundigen op voorhand niet direct met de kernkwaliteiten van werelderfgoed de Beemster, maar dit lijkt voor discussie vatbaar. In 2014 adviseerde het kwaliteitsteam des Beemsters om grondgebonden zonnepanelen te beperken tot het agrarische bouwvlak. Dit advies was mede gebaseerd op een uitspraak van de Raad van State over een zonnepark in het Groene Hart, en de industriële uitstraling van grote zonneweides die botst met kernkwaliteiten als de openheid van het landschap.

#### 3.2 Effecten voor de ruimtelijke ordening

##### 3.3.3 Regulering en vergunningverlening

Het beleidsterrein dat het meest wordt beïnvloed door de werelderfgoed-status van Beemster is dat van de ruimtelijke ordening. De kernkwaliteiten van de droogmakerij zijn ingebed in de lokale regelgeving; rechtstreekse toetsing van planologische ontwikkelingen aan zoiets als een ‘werelderfgoedregeling’ is niet aan de orde. De gemeente Beemster beoordeelt of planologische aanpassingen en aanvragen van omgevingsvergunningen passen binnen de kaders die het zelf heeft gesteld, en worden waar nodig door de provincie Noord-Holland getoetst. Bij de uitvoering van grote projecten, zoals de aanleg van de nieuwe oprit van de A7 ten noorden van Zuidoostbeemster, wordt overlegd met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en is een Heritage Impact Assessment (HIA) uitgevoerd. Er vindt dan een afweging van belangen plaats van zowel de bescherming van de kernwaarden en het belang van, in dit geval, de ontsluiting van de nieuwbouw van Zuidoostbeemster.

Het beheer van dijken en waterlopen is de verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Ingeval een aanvraag omgevingsvergunning effect zou kunnen hebben op onder meer de doorstroming, het peil in Noord- dan wel Zuidbeemster of de toegang tot de boezem dan vindt overleg hierover plaats tussen gemeente en hoogheemraadschap.

### 3.3.2 Ambtelijke fusie

Na de ambtelijke fusie met Purmerend in 2014 is de ruimtelijke ordening in De Beemster ondergebracht in een grotere ambtelijke organisatie met meer taakspecialisatie. De kennis over werelderfgoed zat natuurlijk specifiek bij Beemster en (nog) niet in de ambtelijke organisatie van Purmerend. De gestelde kaders die specifiek betrekking hebben op de werelderfgoedstatus worden in de uitvoering door ambtenaren als voldoende duidelijk ervaren; wel maakt het feit dat het werelderfgoed een vrij groot gebied omvat en niet ‘slechts’ een gebouw of ander monument de toetsing relatief complex. In het evaluatieverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving Beemster 2019 is over dit proces de volgende passage opgenomen:

*‘Bij zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving wordt samen met alle ketenpartners zoveel mogelijk geprobeerd om oplossingsgericht te werken, al heeft de praktijk uitgewezen dat vele zaken zich niet voor deze aanpak lenen vanwege de strikte regels van de bestemmingsplannen en de status van werelderfgoed.’*

Zowel door aanvragers van een omgevingsvergunning als door de gemeente zelf wordt tegelijkertijd opgemerkt dat sinds 2014 de doorlooptijden van aanvragen zijn toegenomen, en ook de korte lijnen, die er in het verleden wel waren, gaandeweg zijn verdwenen. Vooral het direct contact met één behandelend ambtenaar wordt door de aanvragers gemist; in de huidige situatie komt het voor dat volgtijdig met verschillende ambtenaren moet worden gesproken. In het eerder genoemde evaluatieverslag VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) 2019 is daartoe een aantal verbeterpunten opgenomen waaronder het onder de loep nemen van de “werkwijze, regels en de termijnen omtrent principeverzoeken”. Inmiddels is ook een ambtenaar aangesteld als eerste vraagbaak voor het aanvraagproces.

Voorts wordt in samenspraak met belanghebbenden een inventarisatie gemaakt van de regels die als te gedetailleerd en/of knellend worden ervaren. Dit traject is momenteel gaande en kan, zo is althans de opzet, leiden tot een voorstel aan de raad voor aanpassing van het bestemmingsplan Buitengebied 2012. Als voorbeelden voor onderwerpen die daar mogelijk een plek in krijgen zijn genoemd de versoepeling bij het toestaan van de aanleg van een brug of dam naar de openbare weg, of de detaileisen aan te bouwen opstallen. In dit traject wordt ook nagegaan of gewenste aanpassingen in de bestemming van een locatie procedureel eenvoudiger kunnen worden gerealiseerd.

### 3.3.3 Verschillende visies en belangen

Zowel in het geval van stedelijke ontwikkelingen - woningbouw - als bij het uitbreiden of aanpassen van (agrarische) bedrijven in het buitengebied doen natuurbeschermingsorganisaties een beroep op de kernwaarden om ontwikkelingen die een ongunstig effect hebben op de natuurlijke omgeving tegen te houden. Met name de hoofdstructuur van de droogmakerij zoals de openheid van het landschap (de zichtlijnen), de bebouwing langs de wegen en het sloten- en wegenpatroon worden hiervoor gebruikt.

Algemene opvatting bij deze organisaties is dat de provinciale en gemeentelijke regelgeving over de kernwaarden onvoldoende concreet is, waardoor de gemeente, bij voorbeeld bij woningbouwplannen te veel vrijheid heeft bij de invulling ervan en de kernwaarden zouden worden geschaad. Een voorbeeld dat is genoemd zijn de nieuwbouwwijken van Middenbeemster maar ook de bouw van schuren en stallen in het agrarisch gebied.

Ondernemers in het buitengebied daarentegen, ervaren de planologische kaders vaak als belemmerend, bijvoorbeeld als zij hun bedrijf willen aanpassen of vergroten. Dergelijke aanpassingen vloeien soms ook voort uit nationale regelgeving ter bevordering van duurzaamheid, milieu en dierenwelzijn. Ook een daar uit voortkomende noodzaak voor de bouw van een nieuwe stal op eigen grond past meestal niet in het planologisch kader als daarvoor het raster van sloten zou worden doorbroken. Dit leidt tot beperkingen in de bedrijfsvoering. Daarnaast worden eisen zoals bijvoorbeeld de maximaal toegestane

goothoogte, die voortkomen uit het ideaalmodel van de originele Noordhollandse stolpboerderij worden ervaren als doorgeschoten regelgeving.

Dit laat onverlet dat in de gesprekken voor dit onderzoek het beeld naar voren komt dat ook de agrarische sector trots is op de werelderfgoedstatus van de droogmakerij waarin zij wonen en werken, al zou de afhandeling van aanvragen omgevingsvergunning wat hen betreft sneller, eenvoudiger en goedkoper mogen zijn.

De wijze waarop de gemeente Beemster uitvoering geeft aan de regels die gerelateerd zijn aan de kernwaarden is diverse keren door de rechter getoetst.

Tegen het bestemmingsplan Buitengebied 2012 is een procedure gevoerd met, onder meer, het argument dat door het nieuwe bestemmingsplan het buitengebied, en dus de natuur, wordt beperkt in vergelijking met het voorgaande plan Landelijk gebied 1994. De Raad van State heeft in 2013 geoordeeld dat de gemeente de vrijheid heeft om een dergelijke beslissing te nemen.

Bij verschillende woningbouwprojecten in Zuidoostbeemster werden beroepsprocedures aangespannen om de plannen tegen te houden, onder andere vanwege veronderstelde strijdigheid met de kernkwaliteiten zoals benoemd in het BARRO. Het gaat hierbij om de woningbouwprojecten Benonistraat, Notaris Appelstraat en Burgemeester Postmastraat, waarvoor postzegelbestemmingsplannen<sup>1</sup> waren gemaakt. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde bij alle plannen dat het niet aannemelijk is geworden dat de kernkwaliteiten niet behouden konden worden, dat alternatieven voldoende waren onderzocht: "mede op basis van deze integrale beoordeling door de deskundigen (oordeelt de Raad van State) dat de (gemeente)raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de plannen voor de woningbouw niet zullen leiden tot een aantasting van het werelderfgoed".

Bij dit onderzoek is de visie van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier helaas niet meegenomen. Er is verschillende keren contact gezocht, maar zij hebben geen medewerking gegeven aan dit onderzoek. Uit de gesprekken met de andere respondenten is genoemd dat het Hoogheemraadschap weliswaar mede-siteholder is, maar een kleinere rol heeft dan de gemeente Beemster. Zij werken constructief en pragmatisch mee met het beheer van het werelderfgoed.

### 3.3 Kostenverhaal<sup>2</sup>

Sinds 2008 is in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) de verplichting opgenomen voor gemeenten om de ambtelijk te maken kosten voor bestemmings- en andere 'grote' plannen in rekening te brengen bij de initiatiefnemer. Sinds 2010 geldt die verplichting ook voor kleinere projecten waarvoor een planologische aanpassing nodig is. In het verleden werden door Beemster alleen de leges voor de vergunning zelf geïnd.

De gemeente Beemster heeft in 2017 bij de vaststelling van de [Nota Grondbeleid](#) voor grotere projecten de voorkeur uitgesproken voor kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst:

*"In geval van private grondexploitatie/herontwikkeling worden de kosten die de gemeente maakt, verhaald op de initiatiefnemer binnen de kostenverhaalsmogelijkheden die de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening daartoe bieden; een anterieure overeenkomst over grondexploitatie of het publiekrechtelijke exploitatieplan."*

<sup>1</sup> Een postzegelbestemmingsplan is een term die gebruikt wordt voor een klein bestemmingsplan.

<sup>2</sup> "Kostenverhaal" betekent binnen gebiedsontwikkeling het verrekenen van grondkosten, bijvoorbeeld de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut (riolering, straten, groenvoorzieningen, parkeergelegenheid en water) binnen een ruimtelijk plan, zoals een bestemmingsplan.

*“Voor kleinere projecten tot 3 woningen volstaat voor het kostenverhaal de legesverordening. Voor projecten van grotere omvang, die meer begeleiding en regie vragen van de gemeente, is kostenverhaal op de initiatiefnemer het uitgangspunt. Voorkeur gaat daarbij uit naar een anterieure overeenkomst.” (paragraaf 2.2.)*

De anterieure (of posterieure) overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de vergunningaanvrager waarin, onder meer, is vastgelegd welke kosten, waaronder mogelijk ook planschade, op de aanvrager worden verhaald. De VVD-fractie in de gemeenteraad heeft in 2020 vragen (zie [link](#)) gesteld over de totstandkoming van de bedragen die in de overeenkomsten worden gehanteerd.

Uit de beantwoording blijkt onder meer dat voor de berekening van het bedrag wordt aangesloten bij de tarieven zoals opgenomen in de Regeling plankosten exploitatieplan die, zoals de naam al aangeeft, van toepassing is bij de publiekrechtelijke vaststelling van een exploitatieplan. De gemeente Beemster gebruikt hiervoor de plankostenscan van het ministerie van Infrastructuur en Milieu; een hulpmiddel dat mede wordt ondersteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (zie [link](#)). Deze plankostenscan is een excelsheet, waarin parameterwaarden zoals het aantal benodigde uren voor een aanvraag worden ingevoerd.

De met behulp van de scan geschatte ambtelijke kosten worden in de overeenkomst als *gefixeerd* bedrag vastgelegd, waarbij de fixatie mede als consequentie heeft dat geen nacalculatie wordt uitgevoerd. Mee- of tegenvallers bij de daadwerkelijke uitvoering van de plannen komen dus voor rekening van één van beide contractpartijen. Overigens is in het geval dat een exploitatieplan is opgesteld nacalculatie wel gebruikelijk, en deze leidt op grond van de wet tot restitutie als de kosten ten minste 5 % lager zijn uitgekapt dan begroot.

Het sluiten van anterieure overeenkomsten is een bevoegdheid van het college. Art. 6.23 Wro geeft de gemeenteraad echter de mogelijkheid om een verordening vast te stellen met bepalingen ‘met betrekking tot de procedure voor het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan’. Van deze mogelijkheid is in Beemster vooralsnog geen gebruik gemaakt. Hoewel de wijze waarop de kosten worden vastgesteld en verhaald voor elk project van toepassing is, ook als er geen enkele relatie is met de bepalingen die specifiek betrekking hebben op de kernwaarden, blijkt de indruk bij vergunningvragers te bestaan dat juist de werelderfgoedstatus de gemeente Beemster relatief ‘duur’ maakt.

Onderbouwing van de totstandkoming van het bedrag aan kosten dat wordt verhaald maakt geen deel uit van de onderzoeksvragen van dit onderzoek, maar de procedure – als politieke keuze - zou voor de raad wel een aandachtspunt kunnen zijn. Overigens is het niet onwaarschijnlijk dat het streven naar stroomlijning van het aanvraag- en verleningsproces zoals eerder beschreven, op zichzelf al tot een vermindering van kosten kan leiden.

### 3.4 Landelijke en regionale samenwerking

De gemeente Beemster heeft een leidende rol gespeeld in de samenwerking tussen werelderfgoederen in Nederland. Voormalig burgemeester Brinkman was 12 jaar voorzitter van de Stichting werelderfgoed Nederland en heeft zich ook internationaal ingezet voor de Organization of World Heritage Cities en de samenwerking met andere werelderfgoederen.

De werelderfgoedstatus zorgt op zichzelf niet voor structurele inkomsten vanuit het Rijk. Er is geprobeerd om in het gemeentefonds (de jaarlijkse structurele bijdrage van het Rijk naar gemeenten) een bijdrage toe te voegen voor werelderfgoederen. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot aanpassingen in het gemeentefonds.



*KMO voorzien  
van hybride  
melkpoep*

ALLEEN VOOR LEVENSMIDDELEN

**ECHTE KAAS KOMT  
UIT DE BEEMSTER**

-  **Regionale kaas**  
Van de Beemster in  
Noord-Holland
-  **Beemster**  
De kaas van de  
Beemster is gemaakt  
van melk van  
Beemsterse koeien
-  **Beemster**  
De kaas van de  
Beemster is gemaakt  
van melk van  
Beemsterse koeien

602

OS-BB-KX

**Heinrich WELMEYER**  
FAHRZEUGBAU

## 4. Educatie en toerisme

In artikel 27 van het werelderfgoed verdrag is de verplichting om zorg te dragen voor programma's voor educatie beschreven:

*1. The States Parties to this Convention shall endeavor by all appropriate means, and in particular by educational and information programmes, to strengthen appreciation and respect by their peoples of the cultural and natural heritage defined in Articles 1 and 2 of the Convention.*

*2. They shall undertake to keep the public broadly informed of the dangers threatening this heritage and of the activities carried on in pursuance of this Convention.*

Een belangrijk achterliggend doel van het verdrag is om wereldwijd begrip en respect voor ons gezamenlijk erfgoed te bevorderen. werelderfgoederen zijn niet alleen van belang voor individuele landen, maar voor de wereld als geheel. Landen die werelderfgoederen nomineren en vervolgens het predicaat toegekend krijgen, hebben de verantwoordelijkheid om educatie actief te bevorderen.

Na de verlening van het predicaat is er in Beemster begonnen met verschillende initiatieven om educatie en toerisme te ontwikkelen. Er is een pand aangekocht voor het bezoekerscentrum aan de Middenweg in Middenbeemster en in overleg met de bestaande musea, verenigingen en vrijwilligers zijn er activiteiten ontwikkeld om educatie en kwaliteitstoerisme te versterken.

Een mooi voorbeeld van een succesvol educatieproject voor basisscholen was "Karel en de Kikkerkoning", over een kikker die zowel in de oude Beemster voor de drooglegging kon leven, maar het ook in het ingepolderde land in de sloten naar zijn zin had. Dit was een succesvol project en werd goed overgenomen door de basisscholen. Ook werd aangegeven dat het mooi zou zijn wanneer dit project, of een soortgelijk educatief project gericht op de basisscholen, nieuw leven in geblazen zou worden. Hierdoor zouden de kinderen die opgroeien in het werelderfgoed meer meekrijgen van de kernwaarden van werelderfgoed de Beemster.

De Stichting Promotie Beemster werelderfgoed werkt met recreatieve Beemster ondernemers en culturele organisaties samen om de Beemster te promoten. Het merk dat hiervoor gebruikt wordt is [VISIT Beemster](#) (zie link voor de website). Een aantal succesvolle voorbeelden zijn het Beemster Light Festival, Foodtours langs Beemster ondernemers en de BeemSterren, initiatieven die het cultuurhistorische verhaal van De Beemster kunnen vertellen. Het doel is daarbij niet om grootschalig toerisme naar De Beemster te halen, maar om de geïnteresseerde kwaliteitstoerist te verwelkomen.

Een kans voor het werelderfgoed Beemster is om bezoekers het werelderfgoed meer te laten ervaren. Door de geïnterviewden zijn hiervoor verschillende ideeën genoemd, zoals het openstellen van de kerktoren voor rondleidingen (hier is inmiddels krediet voor afgegeven), verbeteringen van de fietsinfrastructuur in Beemster en het beter ondersteunen van creatieve ondernemers.

Een veelgenoemd idee is om het bezoekerscentrum te moderniseren of een nieuw bezoekerscentrum te bouwen. Bij andere werelderfgoederen zijn bezoekerscentra grotere publiekstrekkers waar bezoekers het werelderfgoed kunnen ervaren. Bij Kinderdijk worden bezoekers bijvoorbeeld verwelkomd in een groot bezoekerscentrum met filmzaal, waarin het verhaal van dat werelderfgoed wordt verteld. werelderfgoed de Beemster heeft een prachtig verhaal waarin educatieve elementen uit de 17<sup>e</sup> eeuw, de strijd tegen het water, handel, de sociaal-economische band met Purmerend en Amsterdam en de gevolgen van klimaatverandering ook een rol kunnen spelen. Voor het werelderfgoed Beemster is het vertellen van het verhaal achter dit werelderfgoed juist extra belangrijk, omdat het – volgens geïnterviewden - minder goed zichtbaar is in vergelijking met bijvoorbeeld Kinderdijk of de grachtengordel van Amsterdam. Hoewel De zorg over massatoerisme die bij de start van het



werelderfgoed bij sommige mensen leefde is niet uitgekomen. Het is een politieke vraag of een kwantitatief doel in aantallen bezoekers ook de hoofdreden zou moeten zijn voor nieuwe educatieve of toeristische projecten.

Gezien de financiële situatie van de gemeente Beemster in de afgelopen jaren werd het – door geïnterviewden - logisch gevonden dat hier geen initiatief in is genomen. Een ander argument dat in de interviews genoemd is, is dat het gemeentebestuur in het verleden van mening was dat het niet als logische taak voor de gemeente gezien werd om hier het voortouw in te nemen.



## 5. Toekomstige ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag -: Welke kansen of bedreigingen biedt de status van werelderfgoed voor de Beemster? Deze vraag wordt beantwoord door in te gaan welke ontwikkelingen er spelen die een kans of bedreiging kunnen vormen voor de kernkwaliteiten van het werelderfgoed of voor de Beemster zelf én te omschrijven welke mogelijkheden de gemeente heeft om hierop te anticiperen.

### *Ruimtelijke ontwikkelingen*

In de afgelopen jaren waren de voornaamste ontwikkelingen die potentieel bedreigend zouden kunnen zijn voor de kernkwaliteiten van de werelderfgoed status te vinden in het ruimtelijk domein. In dit rapport is eerder ingegaan op de woningbouw in Middenbeemster en Zuidoostbeemster en op de vergunningverlening voor ondernemers in het buitengebied. Politieke besluitvorming kan in theorie bedreigend zijn voor de werelderfgoedstatus wanneer de impact op de kernkwaliteiten te ingrijpend is.

Er zijn in de wereld weinig voorbeelden van sterk bedreigde culturele werelderfgoederen. Slechts één keer is een (culturele) UNESCO werelderfgoedstatus ingetrokken, namelijk het Elbe dal in Dresden (Duitsland) in 2009. De bevolking van Dresden had in een referendum aangegeven de verkeersverbinding belangrijker te vinden dan behoud van het werelderfgoed.

In theorie was het wellicht mogelijk geweest om via een Heritage Impact Assessment verschillende varianten van de brug te beoordelen op impact op de kernkwaliteiten en betere bescherming van de kernkwaliteiten te integreren in het ontwerp. Dresden had echter niet de tijd genomen om met UNESCO hierover overleg te voeren.

Het lijkt, gezien de zorgvuldigheid waarmee werelderfgoed de Beemster beheerd wordt, niet aannemelijk dat er snel sprake zal zijn van een bedreigde status. Veel ontwikkelingen kunnen goed ingepast worden, mits er een goed onderbouwd plan ligt en er aandacht is voor goede bescherming van de kernkwaliteiten. Ook een open en transparante communicatie met UNESCO (via de landelijke Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) kan hier aan bijdragen. Dit kan tijd en geld kosten, maar is wel de meest effectieve route wanneer zowel de bescherming van het werelderfgoed recht wordt gedaan en aan maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld woningbouw ruimte wordt geboden.

### *Educatie en toerisme*

Nederland heeft zich met het werelderfgoed verdrag verplicht zorg te dragen voor educatie over de werelderfgoederen. Ook stimuleert UNESCO met het Sustainable Tourism Program het uitdragen van de waarde van de werelderfgoederen. Hoewel hier in de gemeente Beemster aandacht voor is, lijken er kansen te zijn om de educatieve waarde te versterken en het verhaal van het werelderfgoed beter voor het voetlicht te brengen. Bij nieuwe toeristische ontwikkelingen wordt gekeken hoe deze zo goed mogelijk volgens de principes van duurzaam toerisme kunnen worden opgepakt. In de samenwerking met Purmerend zijn er wellicht ook mogelijkheden om de ontwikkeling van het kwaliteitstoerisme te professionaliseren. Modernisering van een bezoekerscentrum kan daarbij een rol spelen.

### *Draagvlak*

Het draagvlak voor het werelderfgoed Beemster is bij alle bij dit onderzoek betrokken partijen hoog. Kritiek op “doorgesloten regelgeving”, zoals die bij een deel van de betrokkenen ervaren wordt, kan in de toekomst wel een risico vormen voor het draagvlak. In paragraaf 3.3. zijn een aantal ontwikkelingen beschreven die grotendeels door de gemeente al in gang zijn gezet om tegemoet te komen aan die kritiek.



## 6. Samenvatting beantwoording onderzoeksvragen

In de conclusies worden de onderzoeksvragen van het onderzoek beantwoord op basis van de analyse van het onderzoeksrapport.

De hoofdvraag van dit onderzoek was:

*“In hoeverre zijn de verwachtingen die er bij de gemeente Beemster waren bij de voordracht van de droogmakerij de Beemster tot UNESCO werelderfgoed uitgekomen?”*

De hoofdvraag is opgesplitst in de volgende onderzoeksvragen, die gezamenlijk een antwoord geven op de hoofdvraag van het onderzoek:

### 1. Welke beweegredenen en doelen had de voordracht tot nominatie?

De belangrijkste aanleiding voor nominatie tot werelderfgoed lag buiten de gemeente Beemster. Nederland had zich vrij laat aangesloten bij het werelderfgoed verdrag en door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werd gezocht naar potentiële werelderfgoederen in Nederland. droogmakerij de Beemster was één van die potentiële sites.

De achterliggende doelen van het UNESCO werelderfgoed verdrag zijn immaterieel van aard; erfgoed van uniek en universele waarde voor de mensheid te bewaren voor toekomstige generaties, het bevorderen van verantwoordelijkheidsgevoel om natuurlijk en cultureel erfgoed internationaal te beschermen, het bevorderen van educatie, onderzoek en kennis van werelderfgoederen.

Hoewel de gemeente Beemster niet het initiatief genomen had voor de voordracht, waren het college en de gemeenteraad eind jaren negentig er wel bij betrokken. Er was verschil van mening over het nut en de noodzaak van de voordracht. Er leefde de zorg dat Beemster een openluchtmuseum zou worden, waarin het moeilijk zou worden te ondernemen en te ontwikkelen. Er waren zorgen over negatieve effecten van toerisme. Uiteindelijk was er wel voldoende draagvlak in de Beemster politiek om mee te werken aan de verlening van het werelderfgoed predicaat, de verwachting was dat de kwaliteiten van De Beemster zo beter beschermd konden worden.

### 2. Wat waren de rollen van de gemeenteraad en het college van de gemeente Beemster en andere (overheids)organisaties bij de voordracht, nominatie en uitwerking van deze doelen?

Bij de voordracht was de gemeenteraad en het college betrokken in die zin dat er gesproken werd met de toenmalige Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, die de voordracht voorbereidden. Het college en de raad hadden hier geen formele rol in, het is de minister die uiteindelijk namens Nederland de aanvraag indient bij UNESCO.

Na de verlening van het predicaat heeft Nederland de verantwoordelijkheid gekregen om de kernwaarden (de Outstanding Universal Values) te beschermen. Hiervoor zijn geen speciale regels uit UNESCO, de bescherming moet geborgd worden in regelgeving in het land waar het werelderfgoed zich bevindt. Een deel van de kernwaarden was al beschermd in de lokale regelgeving (zoals de bestemmingsplannen). Er zijn in de jaren na de verlening verschillende analyses gemaakt die hebben geleid tot regelgeving op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Landelijk staan de kernwaarden benoemd in het [BARRO](#) (Titel 2.13. Erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde), op provinciaal niveau in de Provinciale Omgevingsverordening Noord-Holland ([POV](#)) en op gemeentelijk niveau heeft de

belangrijkste uitwerking in 2012 plaatsgevonden bij de vaststelling van de [omgevingsnota](#), het [bestemmingsplan buitengebied](#) en de [structuurvisie](#).

Het BARRO draagt de provincie op de kernkwaliteiten te beschermen en dit uit te werken in provinciale regelgeving. De provinciale omgevingsverordening doet dit voor een beperkt aantal thema's (woningbouw en de plaatsing van windturbines), maar draagt de verantwoordelijkheid voor uitwerking van de kernkwaliteiten in regelgeving op aan de gemeente. In de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland staat hierover ook het nodige opgenomen. De gemeente heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het reguleren van de bescherming van de kernkwaliteiten in bestemmingsplannen.

### **3. Welke consequenties heeft het predicaat werelderfgoed voor de gemeente Beemster in de afgelopen 20 jaar gehad?**

De consequentie van verlening van het predicaat is de verantwoordelijkheid voor bescherming van kernwaarden in (vooral) lokale regelgeving, rapportages aan UNESCO over de instandhouding van het werelderfgoed en de ontwikkeling van educatie en duurzaam toerisme.

Door de regulering ontstaat er een beperking op nieuwe ontwikkelingen, in De Beemster gaat het bijvoorbeeld om uitbreiding van (agrarische) bedrijven, woningbouw en windenergie. Tegelijkertijd is het ook niet zo dat er niets meer kan. Door goed samen te werken met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en zorgvuldige planvorming met aandacht voor de kernwaarden van het werelderfgoed is het nog steeds mogelijk om te ontwikkelen. De kaasfabriek van de CONO is een voorbeeld van een grote bedrijfsuitbreiding die door vrijwel alle betrokkenen als een succesvol voorbeeld wordt gezien qua eindresultaat. Bij deze ontwikkeling was er sprake van een groot bedrag aan meerkosten, die CONO kaasmakers voor zijn rekening genomen heeft. Ook was er sprake van een langere doorlooptijd van het project. Het eerste plan van de CONO was niet voldoende in overeenstemming met de kernkwaliteiten van het werelderfgoed.

Er zijn ook ruimtelijke ontwikkelingen die niet botsen met werelderfgoed waarden en waarbij de status niet tot problemen leidt. Bij een deel van de regelgeving worden secundaire werelderfgoedwaarden beschermd, waarbij het verdedigbaar is te veronderstellen dat aantasting van deze waarden niet direct tot aantasting van de kernkwaliteiten zal hoeven leiden. Er is altijd een grijs gebied: een groot woningbouwproject in het buitengebied van Beemster zal hoogstwaarschijnlijk niet inpasbaar zijn en zal mogelijk/waarschijnlijk leiden tot het intrekken van de werelderfgoedstatus, maar bij kleinschaligere ontwikkelingen hoeft dat niet het geval te zijn, mits dit zorgvuldig ingepast en begeleid wordt.

Een consequentie is dat de regelgeving complexer is geworden en dat het belang van kwalitatief goede en toegankelijke ambtelijke ondersteuning belangrijker is geworden.

### **4. Welke kansen of bedreigingen biedt de status van werelderfgoed?**

In dit onderzoek komen geen specifieke bedreigingen naar voren. De werelderfgoed status lijkt in Beemster op brede steun te kunnen rekenen. In dit onderzoek, waarin met uiteenlopende organisaties is gesproken, is er geen tegenstand tegen de werelderfgoed status zelf naar voren gekomen. Wel is er weerstand tegen bepaalde regels en is er het beeld dat de gemeente Beemster verder is gegaan dan strikt noodzakelijk om de kernwaarden te beschermen. Uit dit onderzoek blijkt dat er naast harde, niet onderhandelbare grenzen ook compromissen mogelijk zijn en creatieve manieren om zowel de kernwaarden te beschermen als ondernemerschap de ruimte te geven.

Een aandachtspunt voor de lokale regelgeving is dat de kosten voor een vergunningaanvraag voor vernieuwing of uitbreiding van bijvoorbeeld stallen hoger liggen

dan in sommige andere gemeenten. De kritiek is dat de regelgeving complexer is dan in andere gemeenten (die geen werelderfgoed status hebben), dat de ambtelijke ondersteuning meer versnipperd en op afstand is komen te staan en dat de nadelen bij een kleine groep terecht komen, terwijl de voordelen voor de gemeenschap zijn. Dit laatste punt is overigens subjectief / politiek, hier denken niet alle betrokkenen hetzelfde over.

Deze kritiekpunten kunnen een bedreiging gaan vormen voor het draagvlak van de werelderfgoed status wanneer hier niet goed mee omgegaan wordt. Een hieraan gekoppelde kans is om aandacht voor deze kritiekpunten te hebben en er oplossingen voor te vinden. Hiervoor doen we als rekenkamercommissie een aanbeveling (zie begin van het rapport).

Een kans voor het werelderfgoed is om de kwaliteit van educatie en duurzaam kwaliteitstoerisme te versterken. werelderfgoed de Beemster heeft een bezoekerscentrum en er zijn verschillende succesvolle educatieprojecten. Toch zijn er nog verschillende ideeën en kansen om dit uit te breiden, bijvoorbeeld via vernieuwing of uitbreiding van het bezoekerscentrum.

