

AANGETEKEND

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens per fax: 070-3651380

REFERENTIE: 1241/ JH/jva	BETREFT: Verweerschrift gemeenteraad en college van B&W gemeente Beemster	BEHANDELD DOOR/TEL. mw. mr. J.S. Haakmeester 035-5431333
DOSSIER: Bp en ov Notarisappelstraat en Bp en ov Burgemeester Postmastraat	UW REFERENTIE: 201401232/1 en 201401235/1	

Edelachtbare heer, vrouwe,

Bij brief van 6 en 7 maart 2014 heeft u de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beemster, hierna in enkelvoud aan te duiden als 'gemeenteraad', gevraagd een verweerschrift in te dienen naar aanleiding van het beroepschrift van de Stichting Beemstergroen, hierna te noemen: 'de Stichting'. Dit beroep is ingesteld tegen de vaststellingsbesluiten van de bestemmingsplannen Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat en tegen de omgevingsvergunningen voor de bouw van woningen in het plangebied. Aan dit verzoek wordt in deze brief gehoor gegeven.

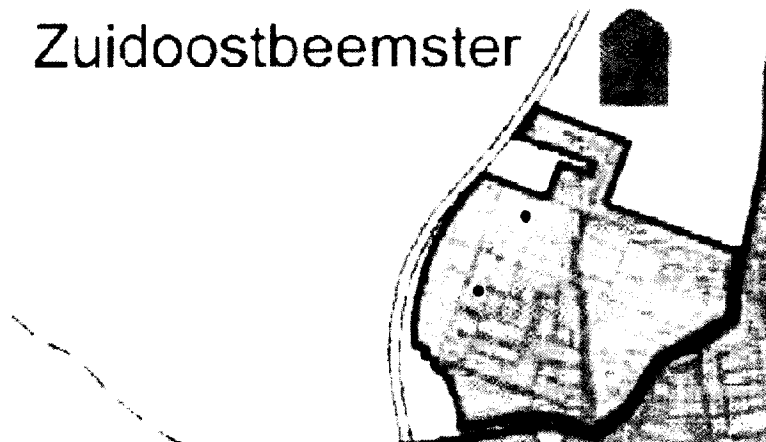
Voordat op de beroepsgronden wordt ingegaan, is eerst een kort chronologisch overzicht van de voorgeschiedenis en een overzicht van de relevante wetgeving en jurisprudentie opgenomen. Daarna volgt het verweer tegen de aangevoerde beroepsgronden en wordt de vraag aan de orde gesteld of de Stichting in haar beroep ontvankelijk is.

De feiten

1. De bestemmingsplannen voorzien in de bouw van in totaal 65 woningen. Op grond van het bestemmingsplan Burgemeester Postmastraat kunnen maximaal 34 woningen worden gerealiseerd en in het plangebied van het bestemmingsplan Notarisappelstraat zijn maximaal 31 woningen toegelaten. De gronden die binnen de beide bestemmingsplannen vallen, liggen in het, grotere, woningbouwontwikkelingsgebied De Nieuwe Tuinderij. Om die reden is hieronder een beschrijving opgenomen van de voorgeschiedenis van dit grotere gebied, voor zover relevant voor de beide bestreden bestemmingsplannen. In het geval de weergave van de feiten alleen betrekking heeft op de beide aangevochten bestemmingsplannen, zal dat in de tekst expliciet worden vermeld.

2. De Staat der Nederlanden heeft in 1995 de Droogmakerij De Beemster voorgedragen als werelderfgoed. Ten tijde van deze voordracht was de gemeente Beemster bezig met de voorbereiding van de ontwikkeling van woningen in Zuidoostbeemster. Dit blijkt uit de Structuurvisie van de gemeente Beemster 1996, die als bijlage 9 bij de brief van 10 februari 2014 aan u is toegezonden. Daarin worden de verschillende alternatieven voor het toevoegen van woningen in de Beemster beschreven.
3. Op 1 december 1999 is door de World Heritage Committee van Unesco "Droogmakerij De Beemster" toegevoegd aan de lijst van werelderfgoederen. Op dat moment was het gebied direct ten noorden van de kern Zuidoostbeemster, tussen de A7 en de Beemsterringvaart in gebruik als kassenbedrijf en waren diverse stedelijke voorzieningen, zoals sportvelden en een zwembad, aanwezig.
Het bedrijf heeft in 2012 zijn activiteiten op een andere locatie voortgezet, de sportvelden zijn in 2006 verplaatst, het zwembad is opgeheven.
4. De woningbouwlocatie is opgenomen in het Streekplan Noord-Holland Zuid (2003). In het streekplan is voor de regio Waterland een ambitie opgenomen om tot 2020 6000 woningen te realiseren, waarvan 50% binnenstedelijk door middel van Intensiveren, Combineren en Transformeren (ICT). Deze woonopgave van 3000 woningen mag gespreid over de regio Waterland plaatsvinden.
5. In 2005 is in opdracht van de provincie Noord-Holland, de gemeente Beemster en de Milieufederatie Noord-Holland een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de kwaliteiten van de Beemster kunnen worden gerespecteerd en versterkt. In dit onderzoek, 'Des Beemsters', worden handreikingen voor de ruimtelijke inrichting van de Beemster gegeven. Woningbouw wordt niet uitgesloten, wel wordt woningbouw voorzien als versterking van de kernen en verdichting van linten.
6. In de streekplanuitwerking Waterlands Wonen uit 2006, overgelegd als bijlage 8 bij de procedurestukken, zijn de rode contouren vastgelegd, in figuur 1 is deze rode contour terug te vinden. De locaties die nu in het bestemmingsplangebied Burgemeester Postmastraat en Notarisappelstraat zijn opgenomen, liggen binnen de rode contour en zijn met een stip op de kaart aangeduid.

Zuidoostbeemster



Figuur 1: rode contouren rond Zuidoostbeemster

7. Vervolgens is in 2007 het stedenbouwkundig en beeldkwaliteitsplan 'De Nieuwe Tuinderij' opgesteld. Dit plan is gebaseerd op de historische ontwikkeling van de Beemster en de landschappelijke structuren, zoals waterlopen, wegen en aanwezige bebouwing. Daarom is gekozen voor lineaire linten met daartussen orthogonaal opgezette buurten en naar de randen van de A7 en de ringdijk open groene gebieden. Als hoofdstructuur is gekozen voor een rechthoekige opzet van wegen en waterlopen die aan beide zijden van de Purmerenderweg praktisch symmetrisch van opbouw is. De rechthoekige opzet met bestaande waterlopen resulteert in lange zichtlijnen in oost-west richting. Binnen het zo ontstane raster kunnen woonbuurten met een eigen op het gebied geïnspireerde opbouw gerealiseerd worden. Tussen deze linten zijn buurten gepland die aansluiten bij de orthogonale gridstructuur. De buurten zijn opgebouwd uit kleinere bebouwingsclusters, gescheiden door groenstructuren, gekoppeld aan bestaande watergangen. De bebouwing wordt grondgebonden en de bouwvolumes zijn maximaal 2 lagen en een kap.
- Dit beeldkwaliteitsplan heeft ten grondslag gelegen aan de planregeling voor het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I en de bestemmingsplannen Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat.
8. In december 2008 is het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I door de raad vastgesteld. Dit plan is in juli 2009 door Gedeputeerde Staten goedgekeurd. In het plan is gekozen voor een globaal bestemmingsplan waarin de te ontwikkelen woningbouwlocaties bestemd zijn met een uit te werken bestemming. De overige functies, zoals een multifunctioneel complex met school, buurthuis en kinderopvang, hebben een rechtstreekse bestemming gekregen. De gebieden die binnen de bestemmingsplannen Burgemeester Postmastraat en Notarisappelstraat vallen, zijn bestemd met de bestemming W-U-1; deze zijn met stippen op het hieronder opgenomen deel van de plankaart aangeduid.



Figuur 2: locaties plangebied Notarisappelstraat en Burg. Postmastraat in Zuidoostbeemster I

9. Een aantal bewoners van de gemeente Beemster, verenigd in de Initiatiefgroep Manifest Bewoners Beemster Werelderfgoed en de Stichting Bewoners Netwerk Beemster hebben in 2008 brieven aan de Minister van OCW en het World Heritage Centre van Unesco gezonden. In deze brieven hebben zij aandacht gevraagd voor de gevolgen van het woningbouwprogramma voor het werelderfgoed.
10. De Minister van OCW heeft, mede naar aanleiding van vragen van het World Heritage Committee van Unesco, onderzoek uitgevoerd naar de consequenties van de woningbouwopgave. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, hierna: "RCE". De Minister heeft in september 2009 (na het vaststellen van het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I) in het State of Conservation of the World Heritage Site of Droogmakerij De Beemster, haar visie op de woningbouwplannen in relatie tot de aanwijzing van de Beemster als werelderfgoed gegeven. Een kopie van dit rapport is als bijlage 10 bij de stukken gevoegd die bij brief van 10 februari 2014 aan u zijn toegezonden. In dit rapport worden expliciet door de minister alle woningbouwplannen in het bestemmingsplangebied, waaronder de woningbouw die is voorzien in het bestemmingsplan Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat, genoemd en de effecten op de universele kenmerken beoordeeld. Verwezen wordt naar pagina 23 t/m 30 van de State of Conservation report. De Minister heeft zich op pagina 5 op het standpunt gesteld dat:

- " ... In this context, it can be stated that the municipality of Beemster has acted with great care in actively preserving the outstanding universal values of the World Heritage Site in a well considered manner.*
- *The "Zuidoostbeemster 1" and "Middenbeemster (Fourth Quadrant)" zoning plans adopted by the municipality of Beemster are based on the above-mentioned arrangements and have therefore been approved by the Province of North-Holland.*
 - *In assessing how the planned housing development relates to the responsibility for preserving the outstanding values of the World Heritage Site, the issue is less about the number of housing units to be built and more about how the cultural significance of the de Beemster Polder will be seen and experienced by future generations. As applied to the housing development, this means: where and how are the housing units to be built? The municipality of Beemster has studied this question and set out its response in visual quality plans.*
 - *In Zuidoostbeemster, it was decided to adhere to the historical, orthogonal structure within the main structure of De Beemster. The different, small-scale way in which the land is divided up in Zuidoostbeemster and its "enclave-like" location provide an opportunity to approach spatial developments in this part of De Beemster in a different way from the other, much more open and largescale parts of De Beemster. It has been decided to develop the "village grid" [burgergrid] and divide it into "neighbourhoods" and "ribbons". They are good starting points for integrating a modest housing development.*

- ...*The issue for Zuidoostbeemster is that the village is part of the wider landscape, the polder as a whole, with its own qualities and characteristics. This requires it to occupy a subservient position in terms of the nature of the buildings, partly because of Middenbeemster's role as the original main centre. Because this part of De Beemster is not so open, it is important that its green periphery should be enough of a buffer against the neighbouring town of Purmerend outside the Beemster Polder and that a distance is literally kept between the new-build area and the historical ring dyke around the polder...*¹

11. Met andere woorden: de Minister is van mening dat de woningbouw zoals vastgelegd in het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I een bescheiden omvang heeft en de kenmerken van het werelderfgoed niet aantast. Dit hangt samen met het feit dat in dit deel van de Beemster de verkaveling anders is dan in het overige deel van de Beemster. De manier waarop een en ander in de bestemmingsplannen en het beeldkwaliteitsplan is vertaald, is een goed uitgangspunt voor de integratie van deze woningbouw. Alleen ten aanzien van de wens om naast grondgebonden woningen ook hoogbouw mogelijk te maken, is door de RCE een opmerking gemaakt. Deze opmerking is niet relevant voor de bestreden bestemmingsplannen.

Naar aanleiding van de opmerking van de RCE over de hoogbouw heeft de gemeenteraad een partiële herziening van het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I vastgesteld, waarin de hoogbouw die het bestemmingsplan Zuidoostbeemster mogelijk maakte, ongedaan is gemaakt.

12. Het World Heritage Committee heeft de status als werelderfgoed gehandhaafd. Hieruit blijkt dat het World Heritage Committee de visie van de RCE deelt.

¹ [vertaling gemachtigde]...In dit verband kan worden opgemerkt dat de gemeente Beemster met grote zorgvuldigheid de bijzondere universele waarde van het Werelderfgoed actief heeft behouden.

- De bestemmingsplannen, "Zuidoostbeemster I" en "Middenbeemster (Vierde Kwadrant)", aangenomen door de gemeente Beemster, gebaseerd zijn op de hierboven vermelde regelingen en aldus goedgekeurd door de Provincie Noord - Holland.
- Bij de beoordeling van hoe de geplande woningbouw zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid voor het behoud van de waarde van het Werelderfgoed, is het probleem niet zozeer het aantal te bouwen woningen, maar gaat het meer over de culturele betekenis van de Beemsterpolder zoals die zal worden gezien en ervaren door de toekomstige generaties. Zoals toegepast op de woningontwikkeling, betekent dit waar en hoe worden de woningen gebouwd. De gemeente Beemster heeft deze vraag bestudeerd en heeft deze verwerkt in de ruimtelijke kwaliteitsplannen.
- In de Zuidoostbeemster werd besloten vast te houden aan de historische orthogonale structuur binnen de hoofdstructuur van de Beemster. De andere kleinschalige manier waarop het land in Zuidoostbeemster is verdeeld en haar enclaveachtige locatie bieden de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen in dit gedeelte van de Beemster op een andere manier dan de andere meer open en grootschalige delen van de Beemster te benaderen. Er is besloten de dorpsgrid [burger grid] te ontwikkelen en dit in wijken en linten te verdelen. Het zijn goede uitgangspunten voor de integratie van een bescheiden woningbouwproject.
- ...Het probleem voor Zuidoostbeemster is dat de stad een onderdeel is van een breder landschap, de polder als geheel, met zijn eigen kwaliteiten en kenmerken. Dit vereist het innemen van een bescheiden positie in termen van de aard van de gebouwen, deels vanwege de rol van Middenbeemster als oorspronkelijk het belangrijkste centrum. Omdat dit deel van de Beemster niet zo open is, is het belangrijk dat de groene periferie genoeg buffer moet zijn tegen de naburige stad van Purmerend buiten de Beemster Polder en dat letterlijk afstand wordt gehouden tussen het nieuwbouw gebied en de historische ringdijk rond de polder...

13. Nadat het bestemmingsplan partiële herziening Zuidoostbeemster I was vastgesteld en in werking was getreden, maar voordat uw Afdeling zich over het beroep tegen het bestemmingsplan had uitgesproken, is voor de gebieden die met een stip op de plankaart zijn aangeduid een uitwerkingsplan opgesteld. Dit geldt voor het gebied De Nieuwe Tuinderij West 1, waarvoor in mei 2011 een uitwerkingsplan is vastgesteld. Binnen dit plangebied zijn in september 2011 in totaal voor 112 woningen omgevingsvergunningen verleend. Zowel het uitwerkingsplan als de omgevingsvergunningen zijn inmiddels onherroepelijk. Verwezen wordt naar bijlage 15 bij de namens de gemeenteraad en het college ingediende stukken, waarvan een verkleinde kopie hieronder is opgenomen. Ook het multifunctionele complex is inmiddels gerealiseerd.



Figuur 3: foto met daarop de locaties die al gerealiseerd of in aanbouw zijn, waarvoor vergunning is verleend en het plangebied bestemmingsplan Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat

Ook voor het plangebied dat binnen het bestemmingsplan Burgemeester Postmastraat ligt zijn onherroepelijke vergunningen voor grondgebonden woningen verleend.

14. In uw uitspraak van 26 januari 2011 is het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I beoordeeld.² Een deel van het plangebied (met de bestemming W-U-2) lag buiten de rode contour, u heeft dat onderdeel van het beroep gegrond verklaard. Desondanks is het

² AbRvS 16 januari 2011, nr. 200907212/1

goedkeuringsbesluit vernietigd voor alle uit te werken bestemmingen. Voor het overige is het bestemmingsplan in stand gebleven. Ten overvloede wordt opgemerkt dat uw Afdeling in rechtsoverweging 2.10.2 en 2.10.3 tot het oordeel is gekomen dat het bestemmingsplan voor wat betreft de verkeersontsluiting voldoende is gemotiveerd. Door het treffen van verkeersmaatregelen en een mogelijke aansluiting op de N 244 kan de verkeersafwikkeling in de nieuwe wijk (voor de gehele woningbouwontwikkelingslocatie De Nieuwe Tuinderij) worden gewaarborgd.

15. Ook uw uitspraak van 28 maart 2012 is relevant.³ Deze heeft betrekking op de partiële wijziging van het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I. In plaats van een uit te werken bestemming Wonen, was op de plankaart de bestemming Woongebied opgelegd. Daardoor heeft de raad ingestemd met een rechtstreekse bestemming Woongebied in plaats van een nader afwegingsmoment door de bestemming Wonen uit te werken. Om die reden zijn de plandelen met de bestemming 'woongebied' vernietigd.
16. De gemeente Beemster maakt onderdeel uit van de Stadsregio Amsterdam. In de Woningbouwmonitor 2012 is voor de Stadsregio Amsterdam aangegeven dat het woningtekort in de Stadsregio Amsterdam oploopt en de netto groei van de woningvoorraad daalt. De daling van de productie zit vooral in de koop- en grondgebonden woningen. De Stadsregio Amsterdam heeft als doelstelling opgenomen om 32.517 woningen toe te voegen aan de voorraad in de eerste RAP periode (2010 – 2014). Met betrekking tot de gemeente Beemster zijn de volgende verstedelijkingsafspraken gemaakt: 543 woningen in de periode 2011 – 2014 en 551 woningen in de periode 2015 – 2019. De ontwikkeling De Nieuwe Tuinderij is als vaste plancapaciteit in deze aantallen opgenomen.
17. In 2012 is regionaal, in het kader van het Provinciale Regionale Actie Programma traject, hierna: "RAP", afgesproken dat de gemeenten zich inzetten om het bruto aantal nieuwbouwwoningen, zoals genoemd in de Monitor Woningbouwcapaciteit Metropoolregio 2011, te realiseren. De woningbouwlocatie De Nieuwe Tuinderij is onderdeel van deze taakstelling.
18. In november 2012 hebben de bestuurders van de Stadsregio Amsterdam samen met de woningbouwcorporaties en de marktpartijen een lijst van projecten gemaakt die met voorrang moeten worden gerealiseerd (de prioriteitenkaart woningbouwprojecten). Doel van deze prioriteitenkaart is om de woningbouw in de regio Amsterdam te stimuleren, omdat deze steeds meer achterloopt bij de woningbehoefte. Opgemerkt wordt:

"...Op langere termijn is het tekort ten opzichte van de prognoses zelfs dramatisch te noemen. Dat vormt een bedreiging voor de economische vitaliteit van de regio. Het woon- en werkklimaat is gebaat bij een gestage woningbouwproductie die bijdraagt aan een aantrekkelijk woonklimaat. Het is duidelijk dat economisch herstel en hervorming van de woningmarkt nodig zijn om de bouwproductie weer op hoog niveau te krijgen.

³ AbRvS 28 maart 2012, nr. 201100216/1

Het gaat om projecten die belangrijk zijn en die een zetje nodig hebben. De lopende projecten kunnen gewoon doorgaan. De partijen hebben gezamenlijk de werking en de problemen op de regionale woningmarkt geanalyseerd. Hierbij is gebleken dat inzet op het roltrapmechanisme van cruciaal belang is. Belangrijkste element van de roltrap is de instroom van starters in Amsterdam en de doorstroom van (jonge) gezinnen naar de omliggende gemeenten. Dit vormt de sleutel tot betere doorstroming op de regionale woningmarkt en is cruciaal voor de vitaliteit van de hele regio. Het roltrapmechanisme dreigt nu te stagneren. Gekozen is daarom voor projecten die bijdragen aan de gewenste doorstroming.

Zo is een voorbeeld van een project op de lijst De Nieuwe Tuinderij in Beemster, een gezamenlijk project van de gemeenten Beemster en Bouwfonds. Er worden zorgcomplexappartementen gebouwd en grondgebonden woningen..."

19. In 2013 is een Statement of Outstanding Universal Value (de OUV; de Uitzonderlijke Universele Waarde) van de Beemster vastgelegd. De universele waarden hebben te maken met het feit dat in de Beemster de unieke kenmerken van de eerste droogmakerij van deze omvang nog nagenoeg intact en duidelijk herkenbaar aanwezig zijn. Het gaat daarbij om:

"The polder was laid out in a rational geometric pattern, developed in accordance with the principles of classical and Renaissance planning. This mathematical land division was based on a system of squares forming a rectangle with the ideal dimensional ratio of 2:3. A series of oblong lots, measuring 180 metres by 900 metres, form the basic dimensions of the allotments. Five of these lots make up a unit, a module of 900 metres by 900 metres, and four units create a larger square. The pattern of roads and watercourses runs north to south and east to west, with buildings along the roads. The short sides of the lots are connected by drainage canals and access roads. The polder itself followed the outline of the lake, and the direction of the squares corresponds as much as possible with the former shoreline, so as to avoid creating unusable lots.

Besides the grid pattern of roads, watercourses and plots of land, the polder is made up of a ring dyke, a ring canal (the Beemsterringvaart), and relatively high roads with avenues of trees. Several villages were planned for the polder and today these are Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster, and Zuidoostbeemster. Protected monuments include religious, residential and farm buildings from the 17th to 19th centuries, industrial buildings (a mill, a smithy, water authority buildings and bridges) as well as the five forts constructed between 1880 and 1920, which formed part of the Defence Line of Amsterdam (also a World Heritage property)."⁴

⁴ Vertaling gemeente: "De polder is ingericht in een rationeel geometrisch patroon, ontwikkeld volgens de principes van ordening uit de klassieke en Renaissance periodes. Deze wiskundige landverdeling is gebaseerd op een systeem van vierkanten die een rechthoek vormen, met een ideale formaatverhouding van 2:3. Een serie van langwerpige stukken grond, van 180 bij 900 meter, vormen de basisformaten van de percelen. Vijf van deze percelen vormen een eenheid, een module van 900 bij 900 meter, en vier eenheden vormen een groter vierkant. Het patroon van wegen en waterwegen lopen van noord naar zuid en van oost naar west, met bebouwing langs de wegen. De korte kanten van de percelen zijn op elkaar aangesloten middels ontwateringskanalen en toegangswegen. De

De verklaring sluit nieuwbouw niet uit. Uit de tekst blijkt dat:

“...There is an overall development policy for the polder, based on its attributes and specific identity. That policy forms the decision-making framework for balancing the heritage qualities and the various aims and developments. Spatial planning interventions, resulting from social and economic developments, are assessed in the light of the World Heritage status of the Beemster Polder. Specific projects ensure that the basic principles and results of the policy are included in zoning plans, the Municipal Area Agenda (Omgevingsnota), and the Strategic Structural Agenda (Structuurvisie) so that new developments strengthen the qualities of the World Heritage property.”⁵

20. Voorts is relevant de uitspraak van de voorzitter van uw Afdeling van 19 juni 2013 inzake het uitwerkingsplan De Nieuwe Tuinderij West 2.⁶ De voorzitter overweegt dat de vernietiging van en de onthouding van goedkeuring aan de plandelen met de bestemming ‘Wonen uit te werken (W-U)’ door de Afdeling bij uitspraak van 26 januari 2011 terugwerkende kracht heeft en dat de plandelen met voornoemde bestemming derhalve geacht moeten worden nooit te hebben bestaan. De voorzitter betwijfelt of het college van burgemeester en wethouders bevoegd was om het uitwerkingsplan vast te stellen. Op 9 juli 2013 heeft uw Afdeling een uitspraak gewezen in de bodemzaak, waarin eveneens is vastgesteld dat het college van burgemeester en wethouders niet bevoegd was tot het vaststellen van het uitwerkingsplan.⁷

Bestreden bestemmingsplannen: Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat

21. Omdat grote belangstelling voor de woningen aan de Notarisappelstraat en de Burgemeester Postmastraat bestaat en de behoefte aan nieuwe woningen groot is, heeft de raad besloten om de plangebieden in individuele bestemmingsplannen verder te ontwikkelen. De keuze voor de ontwikkeling per deelgebied vloeit voort uit de wens invloed te houden op de fasering en voortgang van de uitvoering van de ontwikkeling van het plangebied.

polder zelf volgt de vorm van het voormalige meer, en de richting van de vierkanten komt zoveel mogelijk overeen met de vroegere kust, zodat er geen onbruikbare percelen zijn.

Behalve het rasterpatroon van de wegen, waterwegen en landpercelen, wordt de polder omringd door een ringdijk en een ringvaart, (de Beemsterringvaart) en relatief hooggelegen wegen met bomen langs zij. Er werden verschillende dorpen gepland in deze polder, en vandaag zijn dat Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster, en Zuidoostbeemster.”

⁵ [vertaling gemeente]... Er is een algemeen ontwikkelingsbeleid voor de polder, gebaseerd op de bijzondere eigenschappen en specifieke identiteit. Dit beleid vormt het beslissingskader voor het behouden van de balans tussen de kwaliteiten van het erfgoed en de verschillende doelen en ontwikkelingen. Ruimtelijke interventies, voortkomend uit sociale en economische ontwikkeling, worden getoetst vanuit de Werelderfgoed status van de Beemster Polder. Specifieke projecten zorgen ervoor dat de basisprincipes en de resultaten van het beleid zijn opgenomen in bestemmingsplannen, de Omgevingsnota en de Structuurvisie, zodat nieuwe ontwikkelingen de kwaliteiten van het Werelderfgoed versterken.

⁶ Vz. AbRvS 19 juni 2013, nr. 201304038/2

⁷ AbRvS 9 juli 2013, nr. 201304038/3

22. Voor de Burgemeester Postmastraat geldt dat gekozen is om de verleende omgevingsvergunningen niet te benutten, maar woningen te bouwen die beter passen bij de marktomstandigheden. Derhalve diende een nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Als gevolg van de vernietiging van het uitwerkingsplan 'De Nieuwe Tuinderij West 2' diende eveneens voor het plangebied 'Notarisappelstraat' een nieuw bestemmingsplan te worden opgesteld.
23. In de bestreden bestemmingsplannen is gekozen om de kavels bij recht de woonbestemming toe te kennen. Kader voor de ontwikkeling en de verkaveling van de percelen is het beeldkwaliteitsplan dat ook aan het bestemmingsplan Zuidoostbeemster I en het advies van de RCE ten grondslag heeft gelegen. Ook Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben het plan beoordeeld en zekerheidshalve voorgelegd aan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, hierna: 'ARO' vanwege de ligging van de bestemmingsplangebieden (in het Nationaal Landschap Laag Holland en het Werelderfgoed). Gedeputeerde Staten stellen in hun reactie, die als bijlage 11 aan u is toegezonden, dat de ontwikkeling in overeenstemming is met de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (versie maart 2013), hierna: "PRVS". Gedeputeerde Staten en de ARO zijn van mening dat het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan de belangrijkste structurele elementen van het Werelderfgoed respecteren en de kernkwaliteiten niet aantasten.
24. In het kader van dit bestemmingsplan heeft het stedenbouwkundig bureau SVP in een notitie van 25 november 2013, die als bijlage bij de bestemmingsplantoelichting en als bijlage 14 bij de processtukken is gevoegd, nog eens beschreven waarom de nieuwbouwplannen de kernkwaliteiten van het Werelderfgoed en het Nationaal landschap Laag Holland niet aantasten.

Het recht: regelgeving Werelderfgoed en PRVS

25. Het werelderfgoed is beschermd door artikel 2.13 van het Barro. In bijlage 8 zijn de kernkwaliteiten van de erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde opgenomen. Als kernkwaliteiten zijn aangewezen het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven vroeg 17^{de} eeuwse (landschapsarchitectonische) 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 19^{de} eeuwse gemalen en molengangen;
 - De structuur en het karakter van (beschermd) dorpsgezicht van Middenbeemster;
 - Grote openheid.

De Provincie dient op grond van artikel 2.13.4 Barro deze kernkwaliteiten in een Provinciale Verordening uit te werken en te objectiveren.

26. In de PRVS heeft de Provincie Noord-Holland voor de Beemster de kernkwaliteiten uitgewerkt. De doorwerking van het provinciaal beleid vindt plaats op basis van de PRVS 2012. In artikel 21 en 22 lid 1 PRVS is opgenomen dat de kernkwaliteiten zijn omschreven in de Leidraad Landschap & Cultuurhistorie en de bijlage 1 bij de PRVS. Daarin is opgenomen:

“Droogmakerij de Beemster is in 1999 geplaatst op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Het is een meesterwerk van creatieve planning. In het ontwerp van de droogmakerij zijn de idealen van de Oudheid en de Renaissance toegepast. De 17^{de} eeuwse idealen zijn nog steeds goed waarneembaar in het totale gebied. De Beemster heeft een internationale voorbeeldfunctie gehad voor andere droogmakerijen en staat symbool voor een grote stap in de omgang van de mens met het water. Het concept dat ten grondslag heeft gelegen aan de ruimtelijke indeling van de droogmakerij de Beemster is sinds de aanleg in de 17^{de} eeuw in essentie niet veranderd. Het ensemble van de droogmakerij bestaat naast het grid van wegen, waterlopen en percelen en een grote mate van openheid, uit de ringdijk en ringvaart, relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting, monumentale stolpboerderijen en molengangen, vijf forten van het Werelderfgoed de Stelling van Amsterdam en de nederzettingen Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster en Zuidoostbeemster.”

27. In de leidraad Landschap en Cultuurhistorie Provincie Noord-Holland worden op p. 55 en 56 de kernkwaliteiten van het landschap (landschaps-DNA) en de dorpen (dorps-DNA weg- en vaartdorpen) afzonderlijk beschreven. Als kernkwaliteiten van dorpen zijn aangemerkt:
- Geometrisch en planmatig van opzet
 - Weg of vaart is structuurdrager
 - Doorzichten vanaf de hoger gelegen ringdijk naar lager gelegen polder
 - Lint: geconcentreerd bebouwingslint langs ringvaart
 - Kruis: van oorsprong evenwichtige ontwikkeling
 - Kruis: harde bebouwingsranden in contrast met het omringende landschap, woningen zijn naar buiten georiënteerd
 - Iedere polder heeft eigen kenmerkende opbouw en structuur.
28. In artikel 22 PRVS is verder een verbod opgenomen op het ontwikkelen van grootschalige stads- of dorpslocaties en een project of activiteit die de uitgewerkte uitzonderlijk universele waarde van het Unesco werelderfgoed De Beemster aantast of doet verdwijnen. Grootschalige stads- en dorpslocaties kunnen wel worden ontwikkeld indien wordt voldaan aan de criteria genoemd in artikel 22 lid 4 PRVS. De termen grootschalige stads- en dorpslocaties en groot openbaar belang worden niet gedefinieerd in de begrippenlijst en niet in de toelichting op de PRVS.
29. Onbetwist is dat het plangebied van de beide bestemmingsplannen binnen het bestaand bebouwd gebied liggen, als bedoeld in artikel 9 van de PRVS. Uit vaste rechtspraak van uw Afdeling blijkt dat in de toelichting van een bestemmingsplan in de gebieden waarop artikel 22 PRVS van toepassing is, alleen moet worden verantwoord in hoeverre deze functies rekening houden met de in artikel 15, eerste lid, genoemde kenmerken, indien deze functies

buiten bestaand bebouwd gebied mogelijk worden gemaakt.⁸ Dit blijkt eveneens uit een brief die namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in een van deze procedures aan uw Afdeling is toegezonden, en waarvan een kopie als **bijlage 16** bij dit verweerschrift is gevoegd.

30. Derhalve hoeven de vaststellingsbesluiten niet te worden getoetst aan artikel 15 PRVS.

Beroepsgronden en het verweer:

31. De Stichting heeft de navolgende beroepsgronden aangevoerd tegen het bestemmingsplan
1. Strijd met de aanwijzing als Unesco Werelderfgoed
 2. Strijd met artikel 22 PRVS
 3. Verkeersafwikkeling
 4. De gemeenteraad had eventuele toekomstige stedelijke ontwikkelingen in dit bestemmingsplan moeten opnemen.

Formeel verweer: ontvankelijkheid Stichting Beemstergroen

32. Primair verzoekt de gemeenteraad u te onderzoeken in hoeverre de Stichting Beemstergroen als belanghebbende bij de vaststellingsbesluiten en de omgevingsvergunningen kan worden aangemerkt. Daartoe geldt het navolgende.

Naast de statutaire doelstelling om te kunnen bepalen of het belang van de Stichting Beemstergroen rechtstreeks is betrokken bij de bestreden besluiten, is van belang of de Stichting feitelijke werkzaamheden verricht met het oog op de behartiging van een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. De gemeenteraad en het college hebben geconstateerd dat de Stichting een website beheert, verder is hun gebleken dat de werkzaamheden van de Stichting hoofdzakelijk lijken te bestaan uit het initiëren en participeren in juridische procedures. Naar de mening van de gemeenteraad zijn deze werkzaamheden onvoldoende om te kunnen worden aangemerkt als feitelijke werkzaamheden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb.⁹

Beroepsgrond 1: Strijd met de aanwijzing en kernkwaliteiten Werelderfgoed

33. De Stichting voert aan dat verdere verstedelijking in de Beemster onaanvaardbaar wordt geacht omdat de bebouwing de openheid van het gebied aantast en in het nominatiedossier (het dossier dat ten grondslag lag aan de aanwijzing als Werelderfgoed) is opgenomen dat het provinciale structuurplan geen verdere stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. De vraag of de bebouwing de kernkwaliteiten aantast, wordt onder beroepsgrond 2 behandeld.
34. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat het nominatiedossier slechts een van de procedur stukken voor het Werelderfgoed is. Naast het nominatiedossier, zijn ook het aanwijzingsbesluit, het State of Conservation Report uit 2009 en de

⁸ AbRvS 6 februari 2013, nr. 201202085/1/R1 en AbRvS 19 februari 2014, nr. 201306647/1/R1

⁹ AbRvS 20 november 2013, nr.201303087/1, AbRvS 27 februari 2013, nr. 201112182/1/R3
AbRvS 15 oktober 2008 met nummer 200800249/1, AbRvS 1 oktober 2008, met nummer 200801150/1, AbRvS 28 mei 2008, nr. 200706605/1,

vaststelling van de Outstanding Universal Values uit 2014 van belang voor de reikwijdte van de bescherming van de Beemster als werelderfgoed. Opmerkingen in het nominatiedossier zijn niet zo absoluut als de Stichting lijkt te veronderstellen. In het overzicht van de feiten, onder randnummers 9 t/m 12 en 18 is toegelicht dat de status als werelderfgoed niet in de weg staat aan de bouw van woningen.

35. Daarbij komt dat in het State of Conservation report van de Minister uit september 2009, expliciet alle woningbouwplannen in het bestemmingsplangebied, waaronder de woningbouw die is voorzien in het bestemmingsplan Notarisappelstraat en Burgemeester Postmastraat, zijn benoemd en de effecten op de universele kenmerken zijn beoordeeld. Bij de beoordeling van hoe de geplande woningbouw zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid voor het behoud van de waarde van het Werelderfgoed, is het probleem niet zozeer het aantal te bouwen woningen, maar gaat het meer over de culturele betekenis van de Beemsterpolder zoals die zal worden gezien en ervaren door de toekomstige generaties. De Minister is van mening dat de gemeente Beemster met grote zorgvuldigheid de bijzondere universele waarde van het Werelderfgoed actief heeft behouden. De World Heritage Committee heeft in dit State of Conservation report geen aanleiding gezien om de Beemster van de lijst met werelderfgoederen te schrappen of nadere vragen te stellen. Ook in het Statement of Outstanding Universal Value uit 2013 acht de World Heritage Committee nieuwbouw niet uitgesloten en wordt geen aantasting van de kernkwaliteiten vastgesteld.

Conclusie:

36. De gemeenteraad komt tot de conclusie dat de vaststellingsbesluiten en de omgevingsvergunningen niet in strijd zijn met de aanwijzing als Werelderfgoed.

Beroepsgrond 2: Strijd met de PRVS

37. Voorts stelt de Stichting dat de in het bestemmingsplan bij recht toegelaten woningbouw in strijd is met artikel 22 PRVS. Omdat:
- a. de kernkwaliteiten van De Beemster worden aangetast;
 - b. de woningbouw onderdeel is van een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocatie;
 - c. de woningbouw die is opgenomen in de deelplannen niet als groot openbaar belang kan worden aangemerkt;
 - d. onderzoek naar reële andere mogelijkheden ontbreekt.

Ad 2a: Aantasting kernkwaliteiten?

38. De Stichting voert alleen gronden aan tegen de wijze waarop de gemeenteraad is omgegaan met de eisen uit artikel 22 PRVS. Artikel 22 PRVS is ook van toepassing op nieuwe functies en uitbreiding van de bebouwing van bestaande functies binnen bestaand bebouwd gebied. De gemeenteraad stelt vast dat alleen in geschil is of de kernkwaliteit "openheid van het landschap" wordt aangetast als gevolg van de in het bestemmingsplan voorziene woningbouw.

De toetsing door de onafhankelijk deskundigen:

39. Zoals hiervoor onder het kopje 'de feiten' is uitgeschreven, zijn de kernkwaliteiten uitgangspunt geweest bij de ontwikkeling van de woningbouw. Dit blijkt onder meer uit:
- het in 2005 in opdracht van de provincie Noord-Holland, de gemeente Beemster en de Milieufederatie Noord-Holland uitgevoerd onderzoek 'Des Beemsters',
 - het stedenbouwkundig en beeldkwaliteitsplan 'De Nieuwe Tuinderij' uit 2007. Dit plan is gebaseerd op de historische ontwikkeling van de Beemster en de landschappelijke structuren, zoals waterlopen en wegen en aanwezige bebouwing.
40. Onder de randnummers 9 t/m 12, 18 en 33 is beschreven dat het beeldkwaliteitsplan waarop de beide bestemmingsplannen zijn gebaseerd, is beoordeeld door de RCE in het State of Conservation report uit september 2009 en de World Heritage Committee van dit rapport kennis heeft genomen. Gedeputeerde Staten en de ARO hebben geadviseerd over de planregeling, zoals opgenomen in de beide bestemmingsplannen. Zij zijn alle van mening dat het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan de belangrijkste structurele elementen van het Werelderfgoed respecteren en de kernkwaliteiten niet aantasten. De ontwikkeling is volgens GS en de ARO in overeenstemming met de eisen die in de PRVS zijn opgenomen. De Minister is van mening dat de gemeente Beemster met grote zorgvuldigheid de bijzondere universele waarde van het Werelderfgoed actief heeft behouden. De World Heritage Committee acht nieuwbouw niet uitgesloten en ziet nieuwbouw niet als aantasting van de kernkwaliteiten. De gemeenteraad concludeert dat deze beoordelingen door onafhankelijke deskundigen van doorslaggevende betekenis zijn bij de beoordeling van de vraag of de woningbouw de kernkwaliteiten van de Beemster aantast. Het rapport van Hylkema Consultants, dat het standpunt van de Stichting onderbouwt dat sprake zou zijn van een aantasting van de kernkwaliteiten, kan naar de mening van de gemeenteraad daaraan niets afdoen.
41. Desondanks heeft de gemeenteraad het rapport van Hylkema Consultants toegezonden aan SVP en haar om een reactie gevraagd. Een kopie van deze reactie treft u als **bijlage 17** aan.

Reactie op onderzoek Hylkema Consultants

42. Kort gezegd voert Hylkema Consultants aan dat het bestemmingsplan geen rekening houdt met de openheid van het landschap en het historische verkavelingspatroon van het plangebied. Nu deze verkaveling is gebaseerd op het beeldkwaliteitsplan, geldt dit derhalve ook voor het beeldkwaliteitsplan dat eerder door de RCE is getoetst (zoals hiervoor is beschreven).
43. In de aanvullende notitie van SVP worden allereerst de toepasselijke kernkwaliteiten beschreven, zoals die zijn opgenomen in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. In de leidraad Landschap en Cultuurhistorie is een onderscheid gemaakt tussen het open polderlandschap en de bebouwde delen, van het landschapstype

'Droogmakerijenlandschap'. Deze laatste kenmerken zich door een geometrische en planmatige opzet, waarbij de weg of vaart de structuurdrager is. Daarnaast heeft iedere polder een eigen kenmerkende opbouw en structuur. De kernkwaliteit 'openheid' wordt aan de landschappen toegekend.

44. Vervolgens wordt door SVP vanaf p. 4 stapsgewijs toegelicht dat binnen de "tuinhoek" sprake is van een historisch gegroeid fijnmaziger netwerk van wegen, vaarten en sloten (grid). Op p. 8 wordt vervolgens geconcludeerd dat de zuidoosthoek van de Beemster zich door haar geografische ligging de afgelopen eeuwen heeft ontwikkeld van een nagenoeg open tuindergebied tot een plek waar gewoond, geleefd en ondernomen wordt. Gesteld wordt:

"Het open karakter is daarmee versnipperd tot achtertuinen, open restgebieden, moestuinen, perifere functies als zwembad en sportvelden (inmiddels verplaatst en gesloopt), tuincentra, etc. Door de bouw van de woningen aan de linten hebben juist deze structuurlijnen, als zichtlijnen door het gebied, een bijzondere waarde gekregen. Dat voor deze kavels niet overal de historische kaveldiepte van 60 meter is aangehouden, heeft aan de herkenbaarheid van het gridpatroon niets afgedaan; ondiepe kavels langs de linten en een grotere kavelmaat in het 'tussen'gebied. Het is begrijpelijk dat de direct aanwonenden aan deze 'tussen'gebieden een bijzondere waarde toekennen. Een vrij zicht vanuit de woning en de achtertuin en het ontbreken van directe achterburen is uiteraard waardevol. Maar dat dit om een andere waarde gaat dan de kernwaarde 'grote openheid' zoals deze in de rest van De Beemster aanwezig is, moge duidelijk zijn."

45. Vervolgens wordt op p. 9 en verder toegelicht hoe het stedenbouwkundig plan van de ontwikkelingslocatie (waarvan de beide plangebieden deel uitmaken) rekening houdt met het historisch gegroeide grid. SVP komt op p. 13 tot de conclusie dat de nieuwe bebouwing zich logisch voegt in het grid van Zuidoostbeemster. De sloten vormen als historische lijnen belangrijke structuurlijnen binnen de ontwikkeling en met de maat en de schaal van zowel de bebouwingsclusters als de bouwblokken zelf wordt goed aangesloten bij de maat en schaal die historisch gezien zo kenmerkend is voor de kavels in het gebied. SVP concludeert dat de ontwikkeling van woningbouw conform het beeldkwaliteitsplan de kernkwaliteiten niet aantast, maar daar op zorgvuldige wijze op is voortgeborduurd.
46. Op p. 14 ev gaat SVP in op de kritiek van Hylkema, hieronder is samenvatting van deze reactie opgenomen:
- Zo trekt Hylkema op pagina 7 de conclusie dat SVP het historisch grid van de Tuindershoek niet als uitgangspunt heeft genomen en dat SVP de stedenbouwkundige ontwikkeling uit de jaren vijftig en zestig doorzet en deze aankleedt met een analyse die niet vanuit de historiciteit van de gehele Beemsterpolder wordt ondersteund. SVP is van mening dat in het stedenbouwkundig plan voor De Nieuwe Tuinderij juist op een zorgvuldige wijze is omgegaan met het historische gridpatroon van de Tuindershoek. Het

behouden van de ondiepe kavels langs de paden en het realiseren van een buurt op de grotere, hiertussen gelegen, tuinderkavels is een passende vertaling. Door binnen dit patroon de historische sloten als openbare routes op te nemen tussen de paden, wordt aangehaakt op de functie van aan- en afvoerroute die deze vaarten in het verleden vervulden. Daar waar in de jaren vijftig en zestig met de invulling van de gebieden tussen de paden geen rekening werd gehouden met bestaande sloten of kavelgrenzen, is dit in De Nieuwe Tuinderij wel degelijk het geval. Voor het hernieuwde grid, de verhoudingen tussen kavelmaten en het behouden van de belangrijke structuurlijnen in het gebied vormt het historisch grid zeker het uitgangspunt.

- Op p. 10 geeft Hylkema aan dat de plannen niet in overeenstemming zijn met “de gouden regels” uit het welstandsbeleid zoals vastgelegd in de Omgevingsnota. SVP geeft Daarbij gaat Hylkema eraan voorbij dat uit p. 20 van het welstandsbeleid, wordt opgemerkt dat dit beleid niet van toepassing is op het te ontwikkelen gebied. Voor dit gebied dient een beeldkwaliteitsplan te worden opgesteld. Dit beeldkwaliteitsplan is in 2007 vastgesteld en ligt ten grondslag aan de beide bestemmingsplannen. De omgevingsnota wordt relevant op het moment dat de woonwijk is gerealiseerd. SVP geeft vervolgens een korte toelichting op de gouden regels en stelt vast dat de wijze waarop Hylkema het bestemmingsplannen aan deze 11 gouden regels toetst, niet correct is.
- Op pagina 17 concludeert Hylkema onder ad a) en ad e) dat het plan voor De Nieuwe Tuinderij een breuk betekent met de historische structuur omdat de historische maatvoering niet meer in het landschap herkenbaar is. SVP deelt deze conclusie niet omdat juist het patroon van paden en ‘tussen’gebieden wordt versterkt waarbij de historische sloten in het gebied openbaar en daarmee herkenbaar worden gemaakt. Ook de historische kavelgrenzen evenwijdig aan de paden, worden met de oost-west straten in de buurt, in de vorm van rechte zichtlijnen, herkenbaar gehouden. Juist wanneer er in een gebied gebouwd gaat worden zijn dit soort historische structuurlijnen van grote waarde voor de ‘leesbaarheid’ van een gebied.
- Tot slot concludeert Hylkema op pagina 21 dat er 'grosso modo twee kernwaarden van essentieel belang zijn voor het begrip van de bijzondere situatie van Zuidoostbeemster: openheid van de polderkavels en het geometrisch patroon van kleine kavels'. SVP stelt is van mening dat voor de kernkwaliteit ‘openheid’ dit in in de Tuinhoek en Zuidoostbeemster, in tegenstelling tot de weidse vergezichten in de rest van De Beemster, in beduidend mindere mate het geval. Door de kleinere schaal en maat van de kavels in de Tuinhoek en door de bouw van de vele rentenierswoningen langs de Purmerenderweg en de paden in het gebied, is van een open zicht op het landschap nagenoeg geen sprake.

SVP deelt de conclusies van Hylkema niet, en stelt dat deze conclusies deels zijn gebaseerd op onjuiste aannames over de toepasselijke normen en deels voortvloeien uit een andere mening over de wijze hoe de kernkwaliteiten van de Beemster moeten worden gekwalificeerd en behouden. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt

dat op basis van het rapport van Hylkema niet kan worden gesteld dat de bestemmingsplannen onvoldoende rekening houden met de kernkwaliteiten die voor het gebied gelden.

Conclusie

47. De gemeenteraad concludeert dat onafhankelijke deskundigen van mening zijn dat de woningbouwontwikkelingslocatie De Nieuwe Tuinderij de kernkwaliteiten van de Beemster niet aantast. Nu de bestreden bestemmingsplannen voorzien in de realisatie van een deel van deze woningen, geldt deze conclusie ook voor de bestreden bestemmingsplannen. Door SVP is in het kader van de bestreden bestemmingsplannen onderzocht of die ontwikkeling de kernkwaliteiten aantast. SVP is van mening dat dit niet het geval is. De gemeenteraad heeft zich op deze oordelen gebaseerd en is van mening dat aan deze onderzoeken doorslaggevende betekenis toekomt. Het rapport van Hylkema Consultants, dat het standpunt van de Stichting onderbouwt dat sprake zou zijn van een aantasting van de kernkwaliteiten, is deels gebaseerd op onjuiste aannames. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat op basis van het rapport van Hylkema niet kan worden gesteld dat de bestemmingsplannen onvoldoende rekening houden met de kernkwaliteiten die voor het gebied gelden.

Ad 2b: Is sprake van een grootschalige dorpsontwikkelingslocatie?

48. De Stichting constateert onterecht dat de gemeenteraad ook van mening is dat de ontwikkeling als grootschalige dorpsontwikkelingslocatie moet worden aangemerkt.
49. De gemeenteraad stelt zich primair op het standpunt dat het gehele woningbouwontwikkelingsproject, De Nieuwe Tuinderij, niet als grootschalige dorpsontwikkelingslocatie kan worden aangemerkt.
50. Die mening wordt gedeeld door de Minister die in het State of Conservation Report uit 2009 waarin het woningbouwproject De Nieuwe Tuinderij is beoordeeld, heeft opgemerkt dat sprake is van een kleinschalig woningbouwproject. Opgemerkt wordt:

"...It has been decided to develop the "village grid" [burgergrid] and divide it into "neighbourhoods" and "ribbons". They are good starting points for integrating a modest housing development."

Conclusie:

51. De gemeenteraad is van mening dat de ontwikkelingslocatie De Nieuwe Tuinderij niet als grootschalige dorpsontwikkelingslocatie kan worden aangemerkt. Dit geldt derhalve ook voor de bestreden bestemmingsplannen. Derhalve hoeft niet te worden voldaan aan de afwijkingsvoorwaarden van artikel 22 lid 4 PRVS.

Ad 2c: Is voldaan aan afwijkingsvoorwaarden artikel 22 lid 4 PRVS, sprake van een groot openbaar belang?

52. Zekerheidshalve heeft de gemeenteraad echter, zoals ook blijkt uit de bestemmingsplantoelichting, ook onderzocht of aan de afwijkingsvoorwaarden als

bedoeld in artikel 22 lid 4 PRVS kan worden voldaan. De Stichting stelt met name de vraag of de woningbouw uit deze twee deelplannen een groot openbaar belang dient, dat niet elders kan worden gerealiseerd, ter discussie.

53. Naar de mening van de gemeenteraad kan aan deze eis worden voldaan, de afweging en motivering is opgenomen op p. 17 en 18 van de bestemmingsplantoelichting. In aanvulling op hetgeen daar is opgenomen, geldt het navolgende.
54. Zoals hiervoor is uitgelegd, heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om in haar afweging niet alleen deze twee deelplannen maar de gevolgen van het hele woningbouwproject te verantwoorden. Dit om te voorkomen dat haar het verwijt kan worden gemaakt dat zij het project via een 'salamitactiek' realiseert. Als de gemeenteraad het beroep van de Stichting goed leest, wordt haar nu verweten dat de 2 losse plannen niet voorzien in een groot openbaar belang. De gemeenteraad is van mening dat voor het vaststellen van een groot openbaar belang het niet noodzakelijk is of het project in het geheel of in verschillende deelbestemmingsplannen wordt ontwikkeld. Het openbaar belang is niet gekoppeld aan het bestemmingsplan, maar aan de functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt. In dit geval woningbouw.
55. Terzijde wordt opgemerkt dat ook de term 'openbaar belang', niet in de PRVS of de nota van toelichting is beschreven en de uitleg van dit begrip evenmin in een uitspraak van uw Afdeling is beschreven. De uitspraken waarin deze term wel wordt gedefinieerd, hebben veelal betrekking op de vraag of een ingreep in de Ecologische Hoofdstructuur is toegelaten. Hieronder is een korte samenvatting van een aantal relevante uitspraken opgenomen.

In de uitspraak van uw Afdeling van 12 februari 2014, stelt uw Afdeling in rechtsoverweging 6.3 vast dat de aanleg van een rondweg rond Voorthuizen een groot openbaar belang diende omdat daardoor leefbaarheids- en verkeersproblemen in de kern van Voorthuizen werden opgelost en het nut en de noodzaak van de weg vaststonden.¹⁰

In de uitspraak van uw Afdeling van 29 mei 2013 is in rechtsoverweging 5.3 de bouw van 3 woningen als groot openbaar belang aangenomen, omdat het plan een duurzame versterking van de landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische kwaliteit ter plaatse van het landgoed Dyckenburch met zich brengt.¹¹

In de navolgende uitspraken is eveneens aangenomen dat sprake was van een groot openbaar belang, evenwel zonder dat het begrip openbaar belang wordt gemotiveerd. De bouw van 27 woningen aan de noordzijde van de kern van Woudenberg.¹² Dit gold ook voor de uitbreiding van dierenpark Amersfoort.¹³

¹⁰ AbRvS 12 februari 2014, nr. 201307337/1 en vergelijkbaar AbRvS 23 maart 2011, nr. 200903656/1

¹¹ AbRvS 29 mei 2013, nr. 201101373/1

¹² AbRvS 1 juni 2011, nr. 201007765/1

¹³ AbRvS 27 oktober 2010, nr. 200904001/1

56. Uit deze uitspraken volgt dat woningbouw en infrastructurele projecten in de afweging of de ecologische hoofdstructuur kan worden aangetast, van groot openbaar belang kunnen zijn. Naar analogie van deze uitspraken, acht de gemeenteraad woningbouw in dit geval eveneens van groot openbaar belang omdat de in het bestemmingsplan opgenomen woningen onderdeel zijn van de taakstelling die haar in regionaal verband, de stadsregio Amsterdam en regio Waterland, is gegeven. In de toelichting op het bestemmingsplan, p. 19 en p. 20, is de behoefte aan nieuwe woningen in deze regio verantwoord. Hieruit volgt dat in de stadsregio Amsterdam, waarvan de Beemster deel uitmaakt, sprake blijft van een toenemende behoefte aan woningen, terwijl de woningbouw achterblijft.
57. De gemeente Beemster heeft vanuit de provincie en in overleg met de andere gemeentes in de stadsregio als taak opgelegd gekregen om tot 2014, 543 woningen in Zuidoostbeemster te realiseren en voor de periode 2015-2019, 551 woningen. De woningen in de beide bestemmingsplannen zijn een onderdeel van deze taakstelling. Daarmee staat de grote behoefte aan woningen in deze regio vast. Naar de mening van de gemeenteraad is het toevoegen van woningen in de Beemster om die reden van groot openbaar belang. Of deze woningen in 1 of meerdere bestemmingsplannen juridisch mogelijk worden gemaakt, is naar de mening van de gemeenteraad dan ook niet relevant. Zolang de woningen passen binnen de taakstelling die aan de gemeente Beemster is opgelegd, is juridisch sprake van een groot openbaar belang.

Conclusie:

58. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat de te realiseren functie doorslaggevend is bij de vraag of sprake is van een groot openbaar belang. Derhalve is het niet relevant of het project in het geheel of in verschillende deelbestemmingsplannen wordt ontwikkeld. Het openbaar belang is niet gekoppeld aan het bestemmingsplan, maar aan de functies die het bestemmingsplan mogelijk maakt. In dit geval woningbouw. Omdat de te realiseren woningen onderdeel uitmaken van de taakstelling die aan de gemeente Beemster is opgelegd, is het toevoegen van woningen van groot openbaar belang.

Ad 2d: Zijn reële alternatieve locaties aanwezig?

59. Op p. 18 van de bestemmingsplantoelichting wordt uitgewerkt waarom geen reële alternatieve locaties binnen de gemeente Beemster aanwezig zijn. In de Beemster is naast de gronden van De Nieuwe Tuinderij, binnen BBG één locatie aanwezig waar een woningbouwontwikkeling van enige omvang kan plaatsvinden. Dit betreft het 4e kwadrant in Middenbeemster waar momenteel eveneens een woningbouwplan voor wordt voorbereid. Buiten de gemeentegrenzen geldt voor de gronden ten zuiden van de gemeente de status 'Rijksbufferzone' op basis waarvan verstedelijking niet is toegestaan. Ten noorden van Purmerend is het Nationaal Landschap De Stelling van Amsterdam gelegen. Ten oosten van Purmerend ligt Ecologische Hoofdstructuur. Geconcludeerd wordt dat de gehele regio wordt vertegenwoordigd door waardevolle gronden en dat binnen de gemeente, maar ook in de directe omgeving buiten de gemeentegrenzen geen reële alternatieve locaties voorhanden zijn.

Verder blijkt, zoals in de bestemmingsplantoelichting uit de Provinciale Woningbouwmonitor 2012, een oplopende woningbehoefte in de Stadsregio Amsterdam en een daling van de netto groei van de woningvoorraad. Dit zorgt voor een oplopend woningtekort.

60. De Stichting is van mening dat binnen de gemeentegrenzen van Purmerend ruimte beschikbaar zou komen, omdat de bevolkingsaantallen van de gemeente Purmerend in de toekomst zullen dalen.

De gemeenteraad stelt dat deze stelling onjuist is en ook niet met bewijsstukken is onderbouwd. De woningbouwmonitoren van de Provincie Noord-Holland maken duidelijk, dat sprake is van groei en verdere verdunning van het aantal huishoudens. Ook al zou sprake zijn van dalende bevolkingsaantallen, dan hoeft dat niet te leiden tot een dalende behoefte aan woningen. Ook uit het rapport dat door de Stichting is ingediend, verwezen wordt naar pagina 11 en 12 van de bevolkingsprognose van de gemeente Purmerend, blijkt dat het gemiddeld aantal bewoners per huis daalt. In hoofdstuk 5 en 6 van dit rapport, waarvan een kopie als bijlage 1 wordt overgelegd, blijkt dat de gemeente Purmerend in 2018 37047 woningen beschikbaar denkt te hebben (p. 20) voor ongeveer 37.000 huishoudens (p.17). Hieruit kan niet de conclusie worden getrokken dat als gevolg van de afnemende bevolkingsaantallen de woningbehoefte daalt.

Conclusie:

61. De Stichting heeft haar stelling dat als gevolg van dalende inwonersaantallen ruimte in Purmerend beschikbaar zou komen ook niet onderbouwd of aannemelijk gemaakt. De gemeenteraad is van mening dat zij derhalve mocht uitgaan van het onderzoek zoals dat in de bestemmingsplantoelichting is toegelicht.¹⁴

Beroepsgrond 3: Verkeersafwikkeling en ontsluiting

62. De Stichting voert aan dat de ontsluiting van de nieuw te bouwen woonwijken onvoldoende zou zijn omdat de Purmerenderweg de verkeersstromen niet goed aan kan. Zij heeft geen tegenonderzoek opgesteld.
63. De gemeenteraad voert hiertegen het navolgende aan. Uit de toelichting op de bestreden bestemmingsplannen blijkt dat Goudappel Coffeng in een verkeersonderzoek uit 2010¹⁵ meldt dat als gevolg van de woningbouw in het gebied De Nieuwe Tuinderij, zonder aansluiting op de N244, een maximale autoverkeersintensiteit op de Purmerenderweg wordt verwacht van circa 9.900 motorvoertuigen per etmaal. Afwikkeling van dit verkeersaanbod op de huidige Purmerenderweg is mogelijk. Vervolgens wordt (p.2) gesteld dat de vorm, functie en

¹⁴ Zie bv AbRvS 23 januari 2013, nr. 201200431/1 en vergelijkbaar AbRvS 4 juli 2012, nr. 201101603/1

¹⁵ Verkeer bestemmingsplan Zuidoostbeemster, Beoordeling verkeerssituatie, Goudappel Coffeng BV, 15 februari 2010 Milieu- en omgevingsaspecten, bijlage * bij de bestemmingsplantoelichtingen

het gebruik van de Purmerenderweg niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. Zowel verkeerstechnisch als ruimtelijk is het wenselijk de Purmerenderweg anders in te richten. Nergens staat dat Goudappel Coffeng dit noodzakelijk vindt. Ook wordt in het rapport niet opgemerkt dat de aansluiting van de Purmerenderweg op de N244 noodzakelijk is voor een goede verkeersafwikkeling van het verkeer dat door de nieuwe woonwijk 'De Nieuwe Tuinderij' zou kunnen worden veroorzaakt. Daarnaast is van belang dat in het najaar van 2013 het ontwerp-inpassingsplan voor de aansluiting van de Pumerenderweg op de N244 ter inzage heeft gelegen. Naar verwachting zal nog dit jaar het inpassingsplan worden vastgesteld, waarna de werkzaamheden kunnen worden gestart.

64. Voor zover de gemeenteraad kan controleren, zijn vergelijkbare argumenten door onder meer de bestuursleden van de Stichting aangevoerd tegen het bestemmingsplan Zuidoostruiterij I. In uw uitspraak van 26 januari 2011 is het bestemmingsplan Zuidoostruiterij I beoordeeld.¹⁶ Uw Afdeling is in rechtsoverweging 2.10.2 en 2.10.3 tot het oordeel gekomen dat het bestemmingsplan voor wat betreft de verkeersontsluiting voldoende is gemotiveerd. Uit deze uitspraak volgt dat door het treffen van verkeersmaatregelen en een mogelijke aansluiting op de N 244 de verkeersafwikkeling in de woningbouwontwikkelingslocatie De Nieuwe Tuinderij kan worden gewaarborgd.

Conclusie:

65. De Stichting heeft geen nieuwe argumenten aangevoerd ten opzichte van haar beroep dat zich tegen het bestemmingsplan Zuidoostruiterij I richtte. Uw Afdeling was van mening dat deze argumenten ongegrond waren. De Stichting geeft verder geen onderbouwing van haar stelling dat de verkeersafwikkeling onvoldoende is verzekerd en het bestemmingsplan op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Ook is geen tegenrapportage overgelegd. Gezien het voorgaande is de gemeenteraad van mening dat zij derhalve mocht uitgaan van het onderzoek dat bij het bestemmingsplan is gevoegd.¹⁷

Beroepsgrond 4. De bestemmingsplangrenzen

66. De Stichting voert aan dat, de bestreden bestemmingsplannen samenhangen met andere bestemmingsplannen, waarin andere woningbouwplannen in de omgeving mogelijk wordt gemaakt. De Stichting stelt zich op het standpunt dat als gevolg van deze samenhang alle woningbouwplannen in één bestemmingsplan moeten worden opgenomen.
67. De raad stelt vast dat, gelet op vaste jurisprudentie, haar beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

¹⁶ AbRvS 26 januari 2011, nr. 200907212/1

¹⁷ Zie bv AbRvS 23 januari 2013, nr. 201200431/1 en vergelijkbaar AbRvS 4 juli 2012, nr. 201101603/1

68. De keuze voor de ontwikkeling per deelgebied vloeit voort uit de wens invloed te houden op de fasering en voortgang van de uitvoering van de ontwikkeling van het plangebied. De omstandigheid dat voor de ontwikkeling van het plangebied is gekozen voor afzonderlijke bestemmingsplannen, betekent niet dat ter zake geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Naar de mening van de gemeenteraad is de ruimtelijke samenhang tussen deze bestemmingsplannen en (eventueel) toekomstige bestemmingsplannen niet zo groot dat deze alleen om die reden in één bestemmingsplan hadden moeten worden opgenomen. Daarvoor is van belang dat de verschillende plangebieden ieder afzonderlijk kunnen worden ontwikkeld. De plangrenzen zijn zo gekozen dat de natuurlijke/landschappelijke en historische begrenzingen samenvallen met de bestemmingsplangrenzen. Daardoor sluiten de verschillende deelgebieden aan bij de ruimtelijke structuur van het gebied. Voorts is relevant dat in de onderzoeken ook rekening is gehouden met de gevolgen van de volledige bebouwing van de omliggende gronden; verwezen wordt naar de toelichting op de beide bestemmingsplannen. Bij het onderzoek naar de effecten van het deelplan op de omgeving is derhalve wel rekening gehouden met de samenhang tussen de verschillende deelplannen.

Conclusie:

69. De raad stelt zich op het standpunt dat begrenzing van de bestreden bestemmingsplannen niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Reden waarom:

Gezien het voorgaande, verzoeken de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beemster u het beroep van de Stichting Beemstergroen niet ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren.

Met vriendelijke groet,


Janike Haakmeester
Advocaat

Bijlage: 2