

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:6122

Datum uitspraak

17 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij tussenuitspraak van 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2925, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 29 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Beemster 2012 — Reparatie partiële herziening 2021" te herstellen. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling twee gebreken geconstateerd naar aanleiding van het beroep van de Stichtingen. In de eerste plaats had de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze de instandhouding van situaties waarin wordt voldaan aan de zogeheten harde randvoorwaarden in het document "Beemster erven is WereldERFgoed, Ruimtelijk kwaliteitskader voor het Beemster erf" van 24 december 2010, is gewaarborgd in de planregels of hoe de planregels bevorderen dat aan die harde randvoorwaarden zal worden voldaan. In de tweede plaats waren artikelen 27.2 en 27.3, onder c, van de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" onvoldoende duidelijk en handhaafbaar, omdat in het plan niet was uitgewerkt wat onder aanwezige cultuurhistorische waarden wordt verstaan en onder welke omstandigheden in overeenstemming hiermee wordt gebouwd.

Volledige tekst

202305594/3/R1.

Datum uitspraak: 17 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Behoud Waterland, Stichting Nekkerzoom en Stichting Beemster, gevestigd in Broek in Waterland, gemeente Waterland, en Zuidoostbeemster, gemeente Purmerend (hierna: de Stichtingen),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Purmerend,
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2925, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 29 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Beemster 2012 — Reparatie partiële herziening 2021" te herstellen.

Bij besluit van 28 november 2024 (hierna: het herstelbesluit) heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het plan opnieuw en gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben de Stichtingen een zienswijze en een aanvulling daarop ingediend.

De raad heeft daarop een reactie ingediend.

De Stichtingen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak opnieuw op zitting behandeld op 21 oktober 2025, waar de Stichtingen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door M.C.A.M. Veerman en P.A.J. de Graauw, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling twee gebreken geconstateerd naar aanleiding van het beroep van de Stichtingen.

1.1. In de eerste plaats had de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt op welke wijze de instandhouding van situaties waarin wordt voldaan aan de zogeheten harde randvoorwaarden in het document "Beemster erven is WereldERFgoed, Ruimtelijk kwaliteitskader voor het Beemster erf" van 24 december 2010 (hierna: het ruimtelijk kwaliteitskader), is gewaarborgd in de planregels of hoe de planregels bevorderen dat aan die harde randvoorwaarden zal worden voldaan. De raad heeft de kernkwaliteiten van een Beemster erf nader uitgewerkt in harde en zachte randvoorwaarden. Een Beemster erf moet voldoen aan de harde randvoorwaarden. De zachte randvoorwaarden dienen alleen als richtlijn en inspiratie. De harde randvoorwaarden staan per kernkwaliteit genoemd onder 17.3 van de tussenuitspraak.

1.2. In de tweede plaats waren artikelen 27.2 en 27.3, onder c, van de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" onvoldoende duidelijk en handhaafbaar, omdat in het plan niet was uitgewerkt wat onder aanwezige cultuurhistorische waarden wordt verstaan en onder welke omstandigheden in overeenstemming hiermee wordt gebouwd. Ook had de raad in artikel 27.3, onder c geen verwijzing opgenomen naar de kernkwaliteiten of de harde randvoorwaarden uit het ruimtelijk kwaliteitskader. Daarmee had de raad de

instandhouding of versterking van de kernkwaliteiten die in het ruimtelijk kwaliteitskader zijn omschreven onvoldoende gewaarborgd.

1.3. De raad heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak in het herstelbesluit een aantal planregels gewijzigd. Het beroep van de Stichtingen is op grond van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) mede gericht tegen het herstelbesluit. Zij vinden dat met het herstelbesluit de kernkwaliteiten van werelderfgoed Droogmakerij de Beemster nog niet voldoende zijn geborgd in het plan.

Volgorde van behandeling

2. De Afdeling zal eerst een eindoordeel geven over het beroep van de Stichtingen tegen het besluit van 29 juni 2023. Daarna zal de Afdeling hun beroep tegen het herstelbesluit behandelen.

Het beroep tegen het besluit van 29 juni 2023

3. Het beroep van de Stichtingen tegen het besluit van 29 juni 2023 is gegrond. Uit de tussenuitspraak volgt dat het besluit van 29 juni 2023 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en in strijd is met de rechtszekerheid. Dat besluit moet worden vernietigd wat betreft de daarin opgenomen planregels vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb en de rechtszekerheid.

Het beroep tegen het herstelbesluit

Oordeel van de Afdeling

4. De Afdeling is van oordeel dat het beroep van de Stichtingen tegen het herstelbesluit gegrond is. De beroepsgrond van de Stichtingen over de kernkwaliteit open en representatief voorerf slaagt gedeeltelijk. De raad heeft in het herstelbesluit niet voldoende geborgd dat vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf, is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven. Ook de beroepsgrond van de Stichtingen over de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" slaagt gedeeltelijk. De raad heeft de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader niet geborgd in de planregels over de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is. De overige beroepsgronden van de Stichtingen slagen niet.

5. De Afdeling zal dit oordeel hierna motiveren aan de hand van een bespreking van de beroepsgronden van de Stichting in deze volgorde:

- beroepsgronden die niet aan de orde kunnen komen;
- beroepsgrond over de plantoelichting;
- kernkwaliteit open en representatief voorerf;
- kernkwaliteit erfpad, brug, entreemarkering en bomenlaan;
- kernkwaliteit afbakening erf;
- kernkwaliteit stulp of woning met pronkgevel;
- dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie"
- binnenplanse afwijkingsbevoegdheden.

De Afdeling zal tot slot onder ingaan op de gevolgen voor het herstelbesluit.

Beroepsgronden die niet aan de orde kunnen komen

6. De Stichtingen betogen dat de kernkwaliteiten die in het ruimtelijk kwaliteitskader worden genoemd, gelden voor alle van oorsprong agrarische erven in de Beemster, ook al hebben die

erven niet meer een agrarische bestemming. Volgens hen zou daarom een kwaliteitskader moeten worden gemaakt voor niet-agrarische erven en zouden ook voor niet-agrarische erven de kernkwaliteiten in planregels moeten worden geborgd.

De Stichtingen betogen dat de harde randvoorwaarde van een onbebouwde zone van minimaal 7.2 m vanaf de insteek van de sloot onvoldoende is gewaarborgd op de verbeelding. Ook zijn volgens de Stichtingen ten onrechte niet alle erfpaden op de verbeelding aangeduid.

6.1. De Afdeling heeft onder 16.1 van de tussenuitspraak een oordeel gegeven over het betoog van de Stichtingen over de niet-agrarische erven. De Afdeling was van oordeel dat de beroepsgrond over niet-agrarische erven buiten de omvang van deze procedure viel, omdat zulke erven niet binnen de werkingssfeer van het ruimtelijk kwaliteitskader vielen. Verder heeft de Afdeling onder 17.5 van de tussenuitspraak geoordeeld dat de situaties waarin wordt voldaan aan de harde en zachte randvoorwaarden, voldoende in kaart zijn gebracht op de verbeelding. De Stichtingen komen met deze betogen op tegen deze oordelen.

De Afdeling kan niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel behalve in uitzonderlijke gevallen. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling uitgaat van de in de tussenuitspraak gegeven oordelen.

Beroepsgrond over de plantoelichting

7. De Stichtingen betogen dat een aantal passages in de plantoelichting onjuist zijn. Die moeten volgens hen worden aangepast.

7.1. De Afdeling overweegt dat uit artikel 3.1.6, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening volgt dat een bestemmingsplan vergezeld gaat van een plantoelichting. Deze plantoelichting maakt - in tegenstelling tot de verbeelding en de planregels - geen deel uit van het juridisch bindende deel van het plan. Dit betekent dat geen juridisch bindende betekenis toekomt aan de plantoelichting. Dit betoog kan daarom niet leiden tot een vernietiging van het herstelbesluit.

Het betoog slaagt niet.

Kernkwaliteit open en representatief voorerf

8. De Stichtingen betogen dat in de planregels niet is verzekerd dat geen bouwwerken zijn toegestaan op het voorerf, met uitzondering van bestaande legale bebouwing en toegangspoorten. Volgens hen staan de planregels namelijk bebouwing toe, zoals bijgebouwen en erfafscheidingen, op het voorerf. Daarmee wordt niet voldaan aan de harde randvoorwaarde van de kernkwaliteit open en representatief voorerf van een onbebouwd voorerf tot aan de achtergevel van de bedrijfswoning.

8.1. Volgens de raad is in de planregels vergunningplichtige bebouwing en vergunningvrije bebouwing op het voorerf uitgesloten, voor zover dat mogelijk is.

8.2. De voorerven van agrarische erven hebben een agrarische bestemming en/of de bestemming "Tuin".

Artikel 2.2.2, van de planregels, dat voor de bestemming "Agrarisch" geldt, luidt als volgt: "De volgende gebouwen mogen worden gebouwd:

a. bedrijfsgebouwen, met inachtneming van de volgende regels:

1. bedrijfsgebouwen, met inachtneming van de volgende regels:

- er mag uitsluitend binnen het bouwvlak, achter de gevellijn, worden gebouwd, met dien verstande dat: bestaande legale bebouwing vóór de gevellijn is toegestaan;

- het regelvrij bouwen zoals geregeld in artikel 22.36 van het omgevingsplan niet van toepassing is voor de gronden vóór de gevellijn; [...]

Artikel 2.2.4 van de planregels luidt als volgt: "Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde, gelden de volgende regels:

a. de bouwwerken mogen uitsluitend binnen het bouwvlak, achter de gevellijn, worden gebouwd, met dien verstande dat:

1. bestaande legale bebouwing vóór de gevellijn is toegestaan;

2. landhekken als bedoeld onder f, buiten het bouwvlak mogen worden gebouwd;

In de planregels van de andere agrarische bestemmingen zijn soortgelijke bepalingen opgenomen.

Artikel 8.2.1, onder a, van de planregels, dat voor de bestemming "Tuin" geldt, luidt als volgt: "Op deze gronden mogen uitsluitend erkers aan aanliggende woningen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, worden gebouwd met uitzondering van:

1. karakteristieke bouwwerken;

2. bouwwerken op bouwpercelen met een aanduiding 'gevellijn', met dien verstande dat bestaande legale bebouwing vóór de gevellijn is toegestaan;"

Artikel 8.2.3, aanhef en onder a, luidt als volgt: "Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde, gelden de volgende regels:

a. uitsluitend op in het achtererfgebied mag worden gebouwd; in aanvulling hierop geldt dat op bouwpercelen met een aanduiding 'gevellijn' de bouwwerken uitsluitend achter de gevellijn, mogen worden gebouwd, met dien verstande dat bestaande legale bebouwing vóór de gevellijn is toegestaan; [...]"

In artikel 1.9 van de planregels is achtererfgebied als volgt omschreven: "erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen."

In artikel 1.38 is gevellijn als volgt omschreven: "de achtergevel en de verlengde lijn van de (bedrijfs)woning dan wel het gebouw waarvan de (bedrijfs)woning deel uitmaakt."

8.3. Gelet op de hiervoor vermelde planregels is met het herstelbesluit voldoende verzekerd dat vergunningplichtige bebouwing planologisch niet is toegestaan op het voorerf van agrarische erven. Het geschil tussen partijen spitst zich toe op de vraag of in het plan ook is verzekerd dat vergunningvrije bebouwing is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven. Het gaat daarbij om vergunningvrije bebouwing als bedoeld in artikel 2 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), omdat op het herstelbesluit het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing is. Bij de beantwoording van die vraag is van belang in hoeverre vergunningvrije bebouwing kan worden uitgesloten in het herstelbesluit en op welke wijze dat mogelijk is. Bij de beantwoording van deze vragen zal de Afdeling eerst een aantal relevante bepalingen uit Bijlage II van het Bor vermelden. Vervolgens zal de Afdeling

ingaan op de bebouwing die alleen vergunningvrij is toegestaan op het erf: de vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf. Het gaat daarbij met name om bebouwing die toegestaan is in het achtererfgebied. Tot slot zal de Afdeling ingaan op de bebouwing die ook buiten het erf vergunningvrij is toegestaan: de vergunningvrije bebouwing die niet gekoppeld is aan het erf.

8.4. In artikel 1 van Bijlage II bij het Bor is achtererfgebied als volgt omschreven: "erf achter de lijn die het hoofdgebouw doorkruist op 1 m achter de voorkant en van daaruit evenwijdig loopt met het aangrenzend openbaar toegankelijk gebied, zonder het hoofdgebouw opnieuw te doorkruisen of in het erf achter het hoofdgebouw te komen".

Erf is in dat artikel als volgt omschreven: "al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden".

Hoofdgebouw is in dat artikel als volgt omschreven: "gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is".

In artikel 2, aanhef en onderdeel 3, is bepaald dat een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet is vereist, indien deze activiteiten betrekking hebben op een op de grond staand bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan in achtererfgebied, mits wordt voldaan aan een aantal eisen. In onderdeel 12 van dit artikel is bepaald dat zo'n vergunning niet is vereist voor een erf- of perceelafschieding, mits wordt voldaan aan een aantal eisen.

In artikel 6 is bepaald dat indien op een perceel meer gebouwen aanwezig zijn die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming of indien het hoofdgebouw geen woning is, maar op het perceel wel een of meer op de grond staande woningen aanwezig zijn, het achtererfgebied bepaald wordt door het hoofdgebouw, de woning of een van de andere hiervoor bedoelde gebouwen, waarvan de voorkant het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied

8.5. Wat betreft de vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf, heeft de raad in de eerste plaats erop gewezen dat in de planregels van de agrarische bestemmingen is bepaald dat het regelvrij bouwen zoals geregeld in artikel 22.36 van het omgevingsplan, niet van toepassing is vóór de gevellijn. De raad heeft daarmee beoogd om een regel in hoofdstuk 22 van het omgevingsplan, de zogeheten bruidsschat, te wijzigen door het toepassingsbereik daarvan te beperken. In de bruidsschat zijn regels opgenomen over onderwerpen die onder het oude recht in landelijke regelgeving, zoals het Bor, waren opgenomen. De wettelijke grondslag voor de bruidsschat is artikel 22.2 van de Omgevingswet en op grond van het tweede lid van dit artikel kunnen regels in de bruidsschat alleen worden gewijzigd bij een besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan. De wet biedt dus geen grondslag om met een bestemmingsplan een regel in de bruidsschat te wijzigen. Bij de beoordeling in hoeverre vergunningvrije bebouwing in het herstelbesluit kan worden uitgesloten en op welke wijze dat mogelijk is, had de raad moeten uitgaan van het oude recht, omdat dat van toepassing is op het herstelbesluit. De raad heeft dit niet onderkend. Het herstelbesluit is daarom op dit punt in strijd met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Het oude recht biedt de mogelijkheid om in een bestemmingsplan vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf, uit te sluiten vanwege de definitie van "erf" in Bijlage

II van het Bor. De Afdeling wijst daarbij op haar uitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2710, onder 12.3. De raad stelt zich in dit verband op het standpunt dat uit de plansystematiek en de definities van "hoofdgebouw" en "achtererfgebied" in Bijlage II van het Bor volgt dat vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het voorerf, is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven. Het grootste agrarische bedrijfsgebouw moet als hoofdgebouw worden aangemerkt, omdat dat gebouw noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de agrarische bestemming. Het achtererfgebied ligt daarom volgens de raad op 1 m achter de voorgevel van het agrarische hoofdgebouw. Het achtererfgebied overlapt volgens de raad niet met het voorerf zoals dat is omschreven in het ruimtelijk kwaliteitskader. Het agrarische hoofdgebouw ligt namelijk op erven in de Beemster achter de achtergevel van de woning, terwijl het voorerf het gebied is voor de achtergevel van de woning. Maar op de zitting heeft de raad erkend dat in sommige gevallen het agrarische hoofdgebouw niet achter de woning ligt. Verder heeft de raad niet onderkend dat ook in de gevallen waarin het agrarische hoofdgebouw achter de woning ligt, het achtererfgebied en het voorerf met elkaar overlappen. In die gevallen begint het achtererfgebied ook op 1 m achter de voorgevel van de woning op grond van artikel 6 van Bijlage II van het Bor, omdat de voorkant van de woning het dichtst is gelegen bij openbaar toegankelijk gebied en dus het bepalende gebouw is. Het herstelbesluit verbiedt niet dat het voorerf als erf wordt ingericht, zodat vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf niet is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven. De raad heeft het herstelbesluit ook op dit punt in strijd met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Het betoog van de Stichtingen slaagt op het punt van vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf.

8.6. Wat betreft de vergunningvrije bebouwing die niet gekoppeld is aan het erf, gaat het de stichtingen onder meer om erf- en perceelsafscheidings. Deze kunnen vergunningvrij worden opgericht op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 12, van bijlage II van het Bor als aan een aantal eisen wordt voldaan. Vergunningvrije bebouwing die niet gekoppeld is aan het erf kan niet worden uitgesloten in een bestemmingsplan. Vergunningvrije bebouwing kan volgens vaste rechtspraak worden uitgesloten in een bestemmingsplan, maar het gaat daarbij alleen om de vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf.

Omdat de raad vergunningvrije bebouwing die niet gekoppeld is aan het erf niet kan uitsluiten met het herstelbesluit, slaagt het betoog van de Stichtingen niet op dit punt.

Kernkwaliteit erfpad, brug, entreemarkering en bomenlaan

9. De Stichtingen betogen dat de kernkwaliteit erfpad, brug, entreemarkering en bomenlaan onvoldoende is geborgd in de planregels. Volgens hen is in de planregels voor de bestemmingen "Agrarisch - Glastuinbouw", "Agrarisch - Hulpbedrijf" en "Agrarisch - Intensieve veehouderij" ten onrechte geen verbod opgenomen op het verwijderen van een erfpad en/of de bijbehorende beplanting, de toegangspoort en/of de toegangsbrug. Ook had volgens hen in de planregels moeten worden opgenomen dat het verboden is om ter plaatse van de aanduiding "erfpad" te bouwen. Verder heeft de raad volgens hen ten onrechte in het plan geen voorwaardelijke verplichting opgenomen tot de aanleg van een erfpad bij nieuwbouw.

9.1. Volgens de raad heeft hij aan de opdracht in de tussenuitspraak voldaan door in de planregels voor de bestemmingen waarin de aanduiding "pad" voorkomt, te bepalen dat het verwijderen van een erfpad en/of de bijbehorende beplanting, de toegangspoort en/of de toegangsbrug niet is toegestaan. Binnen de bestemmingen "Agrarisch - Glastuinbouw", "Agrarisch - Hulpbedrijf" en "Agrarisch - Intensieve veehouderij" zijn geen bestaande erfpaden

aanwezig.

9.2. Artikel 2.4.1 van de planregels luidt als volgt: " Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan:

[...]

k. het verwijderen van een erfpad en/of de bijbehorende beplanting, de toegangspoort en/of de toegangsbrug ter plaatse van de aanduiding 'pad'."

In artikelen 6.4.1 en 8.3.1 van de planregels zijn gelijkkluidende bepalingen opgenomen. Deze planregels gelden voor de bestemming "Agrarisch - Paardenhouderij" respectievelijk "Tuin".

9.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad wat betreft deze kernkwaliteit het geconstateerde gebrek heeft hersteld. De hiervoor vermelde planregels borgen namelijk dat deze kernkwaliteit in stand wordt gehouden waar deze aanwezig is. Zoals onder 17.5 van de tussenuitspraak is geoordeeld, heeft de raad door middel van bouwvlakken en specifieke aanduidingen op de percelen de al aanwezige cultuurhistorische waarden voldoende vastgelegd op de verbeelding. Voor deze kernkwaliteit is op de verbeelding door middel van de aanduiding "pad" aangegeven waar deze kernkwaliteit aanwezig is en deze aanduiding is alleen toegekend aan gronden met de bestemmingen "Agrarisch", "Agrarisch - Paardenhouderij" en "Tuin". De raad hoefde in de planregels niet op te nemen dat het verboden is om ter plaatse van de aanduiding "erfpad" te bouwen. De erfpaden liggen namelijk op het voorerf en in de planregels is voldoende verzekerd dat vergunningplichtige bouwwerken niet zijn toegestaan op het voorerf, zoals onder 8.3 is overwogen. Verder hoefde de raad niet de door de Stichtingen gewenste voorwaardelijke verplichting op te nemen. Zo'n voorwaardelijke verplichting zou dienen tot versterking van deze kernkwaliteit, terwijl de raad hoeft niet te voorzien in regels die zijn gericht op zowel instandhouding als versterking van de kernkwaliteiten. Dat is overwogen onder 17.4 van de tussenuitspraak.

Het betoog slaagt niet.

Kernkwaliteit afbakening erf

10. De Stichtingen betogen dat de planregels voor onder meer de agrarische bestemmingen ten onrechte erf- en terreinafscheidingen toestaan in het achtererfgebied. Dat is volgens hen in strijd met de harde randvoorwaarden van de kernkwaliteit afbakening erf, die inhouden dat er een onbebouwde zone van een bepaalde breedte moet zijn vanaf de insteek van de sloot.

10.1. Zoals onder 8.6 is overwogen, kan de raad vergunningvrije bebouwing die niet gekoppeld is aan het erf, zoals erf- en perceelsafscheidings, niet uitsluiten met het herstelbesluit. Het betoog slaagt daarom niet.

Kernkwaliteit stolp of woning met pronkgevel

11. De Stichtingen betogen dat in de planregels niet is verzekerd dat voldaan wordt aan een harde randvoorwaarde bij de kernkwaliteit stolp of woning met pronkgevel. Die harde randvoorwaarde houdt in dat de bedrijfswoning vooruitgeschoven en in het midden van de erfbreedte staat op minimaal 9 m afstand van de zijdelingse perceelsgrens. Volgens hen had de raad in de planregels moeten bepalen dat op percelen waarin niet aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, een nieuwe bedrijfswoning vooraan en in het midden van de erfbreedte moet worden opgericht.

11.1. Artikel 2.2.2, onder b, van de planregels luidt als volgt: "per bouwvlak één bedrijfswoning, tenzij anders is aangegeven ter plaatse van de aanduiding 'maximum aantal

wooneenheden' en ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning uitgesloten', met inachtneming van de volgende regels:

1. de bedrijfswoning mag uitsluitend vooraan binnen het bouwvlak worden gebouwd;

[...]

7. de afstand van een vrijstaande of aan één zijde aangebouwde bedrijfswoning tot de zijdelingse perceelsgrens mag niet minder bedragen dan 9 m;

8. als de bestaande afstand minder dan 9 m bedraagt, dan geldt deze mindere afstand als minimale afstand tot de zijdelingse perceelsgrens;

[...]

In artikelen 3.2.2, onder b, 4.2.2, onder b, en 6.2.2, onder b, zijn gelijklopende bepalingen opgenomen.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad wat betreft deze kernkwaliteit het geconstateerde gebrek heeft hersteld. In de situaties waarin aan de hiervoor vermelde randvoorwaarde wordt voldaan, staat de bedrijfswoning vooruitgeschoven op het perceel en in het midden van de erfbreedte op minimaal 9 m afstand van de zijdelingse perceelsgrens. De hiervoor vermelde planregels borgen dat deze situaties in stand worden gehouden. Op grond van deze planregels moet een nieuwe bedrijfswoning in die situaties namelijk vooraan in het bouwvlak worden gebouwd op een afstand van minimaal 9 m afstand van de zijdelingse perceelsgrens. De raad hoefde in de planregels niet te bepalen dat op percelen waar niet aan deze harde randvoorwaarde wordt voldaan, een nieuwe bedrijfswoning vooraan en in het midden van de erfbreedte moet worden opgericht. Zo'n bepaling zou dienen tot versterking van deze kernkwaliteit en de raad hoeft niet te voorzien in regels die naast de instandhouding ook voorzien in de versterking van de kernkwaliteiten.

Het betoog slaagt niet.

Dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie"

12. De Stichtingen betogen dat de raad met de gewijzigde planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" niet voldoende bescherming biedt aan de kernkwaliteiten van de Beemster.

Zij voeren in de eerste plaats aan dat ten onrechte alleen in artikel 14.3 is verwezen naar het ruimtelijk kwaliteitskader en niet in andere planregels van deze dubbelbestemming.

In de tweede plaats is volgens hen in artikelen 14.1 en 14.2 ten onrechte opgenomen dat het om de aanwezige waarden gaat. Volgens hen wordt daarmee onvoldoende bescherming geboden aan de kernkwaliteiten, omdat daarmee alleen de aanwezige kernkwaliteiten die nog over zijn, worden beschermd.

Tot slot voeren zij aan dat artikel 14.3 ten onrechte is geformuleerd als een bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om wel of niet nadere eisen te stellen voor de bouw van bouwwerken als wordt afgeweken van de bouwregels ten dienste van de onderliggende bestemming. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat de kernkwaliteiten behouden blijven of worden versterkt bij afwijking van de bouwregels ten dienste van de onderliggende bestemming.

12.1. Aan het gehele plangebied is de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" toegekend.

Artikel 14.1 van de planregels luidt als volgt: "De voor Waarde - Cultuurhistorie' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud van de aanwezige cultuurhistorische en landschappelijke waarden, te weten de kernkwaliteiten van UNESCO-werelderfgoed Droogmakerij de Beemster en van UNESCO-werelderfgoed De Stelling van Amsterdam, zoals die in bijlage 2 en 4 zijn aangegeven.

Artikel 14.2 luidt als volgt: "Op deze gronden mag ten behoeve van de onderliggende bestemming worden gebouwd met inachtneming van de aanwezige cultuurhistorische waarden."

Artikel 14.3 luidt als volgt: "Het bevoegd gezag kan voor de bouw van bouwwerken bij afwijking van de bouwregels ten dienste van de onderliggende bestemming eisen dat:

- a. de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen een rapport overlegt waaruit blijkt dat de cultuurhistorische en landschappelijke waarden van het terrein dat wordt verstoord in voldoende mate is vastgesteld en met deze waarden actief rekening wordt gehouden;
- b. alvorens de omgevingsvergunning wordt verleend, advies wordt ingewonnen bij een door het bevoegd gezag aan te wijzen deskundige;
- c. de kernkwaliteiten van UNESCO-werelderfgoed Droogmakerij de Beemster en/of van UNESCO-werelderfgoed De Stelling van Amsterdam, zoals die in Bijlage 2 en Bijlage 4 bij deze regels zijn aangegeven, worden behouden en/of versterkt;
- d. de bestaande ruimtelijke kwaliteit wordt behouden of versterkt in overeenstemming met het ruimtelijk kwaliteitskader voor agrarische erven dat in Bijlage 3 is opgenomen.

12.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad het geconstateerde gebrek in de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" niet heeft hersteld. De raad moest het gebrek herstellen door de instandhouding van of versterking van de kernkwaliteiten die in het ruimtelijk kwaliteitskader zijn omschreven te borgen in de planregels over de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is. De raad diende daarbij een duidelijke verwijzing op te nemen naar de kernkwaliteiten die in het ruimtelijk kwaliteitskader zijn uitgewerkt. De raad heeft in artikel 14.3 een verwijzing opgenomen naar het ruimtelijk kwaliteitskader, maar niet in andere planregels van deze dubbelbestemming. Daarmee zijn de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader niet geborgd in de planregels over de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is. De raad heeft op de zitting toegelicht dat hij in andere planregels van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" niet heeft verwezen naar het ruimtelijk kwaliteitskader, omdat dat alleen over agrarische erven gaat terwijl deze dubbelbestemming voor het gehele plangebied geldt. De Afdeling begrijpt op zich dat de raad niet wil dat het ruimtelijk kwaliteitskader gaat gelden voor niet-agrarische erven, maar deze reden is geen voldoende rechtvaardiging voor de handelwijze van de raad. De raad had een verwijzing naar het ruimtelijk kwaliteitskader zo kunnen formuleren dat deze alleen geldt voor de agrarische bestemmingen en de bestemming "Tuin".

Het betoog slaagt op dit punt.

12.3. De twee andere argumenten van de Stichtingen over de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" slagen niet. De raad mocht in artikelen 14.1 en 14.2 van de planregels volstaan met het bieden van bescherming aan de aanwezige kernkwaliteiten, omdat de raad

niet hoeft te voorzien in regels die gericht zijn op zowel instandhouding als versterking van de kernkwaliteiten. Verder heeft de raad terecht artikel 14.3 geformuleerd als een bevoegdheid voor het college om wel of niet nadere eisen te stellen bij een afwijking van de bouwregels. Als de raad ervoor kiest om een nadere eisen-regeling in een plan op te nemen, zoals artikel 14.3, dan moet de raad zo'n regeling formuleren als een bevoegdheid voor het college wel of niet nadere eisen te stellen. Dat volgt uit artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wet ruimtelijke ordening. Daarin staat dat de raad in een bestemmingsplan kan bepalen dat het college ten aanzien van in het plan omschreven onderwerpen of onderdelen nadere eisen kan stellen.

12.4. De Afdeling zal hieronder bespreken aan de hand van de beroepsgronden van de Stichtingen daarover of bij toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheden voldoende is gewaarborgd dat de kernkwaliteiten behouden blijven of worden versterkt.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheden

13. De Stichtingen richten zich tegen een voorwaarde die in het herstelbesluit is opgenomen in een aantal afwijkingsbevoegdheden. Het gaat om deze voorwaarde:

"er moet sprake zijn van een goede landschappelijke inpassing waarmee de bestaande ruimtelijke kwaliteit wordt behouden of versterkt in overeenstemming met het ruimtelijk kwaliteitskader voor agrarische erven, dat in Bijlage 3 is opgenomen;"

Deze voorwaarde is opgenomen ter vervanging van de voorwaarde dat de kernkwaliteiten van Droogmakerij de Beemster en/of de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam, worden behouden en/of versterkt. Die voorwaarde heeft de raad geschrapt in het herstelbesluit. Volgens de Stichting is onduidelijk wat met "ruimtelijke kwaliteit" in deze voorwaarde wordt bedoeld. Ook wordt volgens hen ten onrechte gesproken over de bestaande ruimtelijke kwaliteit. Volgens hen wordt daarmee onvoldoende bescherming geboden aan de kernkwaliteiten, omdat daarmee alleen de aanwezige kernkwaliteiten die nog over zijn, worden beschermd. Verder is in bijlage 3 bij de planregels ten onrechte alleen paragraaf 5.2 van het ruimtelijk kwaliteitskader opgenomen. De Stichtingen vinden dat in die bijlage hoofdstukken 4 en 5 van het ruimtelijk kwaliteitskader in hun geheel hadden moeten worden opgenomen.

13.1. De Afdeling is van oordeel dat voldoende duidelijk is dat onder "bestaande ruimtelijke kwaliteit" in deze voorwaarde moet worden verstaan de mate van aanwezigheid op een perceel van de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader. Met deze voorwaarde wordt voldoende bescherming geboden aan de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader. Vanwege deze voorwaarde kunnen de betreffende afwijkingsbevoegdheden namelijk alleen worden toegepast als deze kernkwaliteiten worden behouden of versterkt in overeenstemming met het ruimtelijk kwaliteitskader. De raad hoefde niet te bepalen dat de betreffende afwijkingsbevoegdheden alleen kunnen worden toegepast als de kernkwaliteiten zowel in stand worden gehouden als versterkt. De raad hoeft namelijk niet te voorzien in regels die gericht zijn op zowel instandhouding als versterking van de kernkwaliteiten. Verder hoefde de raad in bijlage 3 van de planregels hoofdstukken 4 en 5 van het ruimtelijk kwaliteitskader niet in hun geheel op te nemen. De raad moest de instandhouding van situaties waarin wordt voldaan aan of versterking van de harde randvoorwaarden borgen door middel van specifieke planregels. Die harde randvoorwaarden zijn alleen opgenomen in paragraaf 5.2 van het ruimtelijk kwaliteitskader.

Het betoog slaagt niet.

14. De Stichtingen betogen dat de raad de voorwaarde dat de kernkwaliteiten van Droogmakerij de Beemster en/of de kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam worden behouden en/of versterkt, ten onrechte heeft geschrappt uit de betreffende afwijkingsbevoegdheden. In het ruimtelijk kwaliteitskader zijn namelijk alleen de kernkwaliteiten van het Beemster erf uitgewerkt, terwijl de Beemster nog meer kernkwaliteiten heeft, zoals grote openheid.

14.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad deze voorwaarde heeft mogen schrappen uit de betreffende afwijkingsbevoegdheden, omdat deze voorwaarde niet langer nodig is. In artikel 14.1 van de planregels wordt nu verwezen naar deze kernkwaliteiten en bij toepassing van de betreffende afwijkingsbevoegdheden kan niet worden afgeweken van deze bepaling. Dat betekent dat deze kernkwaliteiten moeten worden behouden bij toepassing van de betreffende afwijkingsbevoegdheden.

Het betoog slaagt niet.

15. De Stichtingen betogen dat in de afwijkingsbevoegdheid voor ondergeschikt wonen in artikel 34.2 van de planregels ten onrechte niet de voorwaarde is opgenomen dat de kernkwaliteiten moeten worden behouden of versterkt.

15.1. Artikel 34.2 van de planregels luidt als volgt: "a. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen in afwijking van het bepaalde in artikel 1.45, 1.92 en 1.93 voor het huisvesten van één extra huishouden in het hoofdgebouw, dan wel in een bestaand, al dan niet vrijstaand, bedrijfsgebouw of bijgebouw, mits: [...]

b. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning verlenen in afwijking van het bepaalde in artikel 1.45, 1.92 en 1.93 voor het huisvesten van één extra huishouden in een nieuw te bouwen gebouw, met inachtneming van de in sub a genoemde criteria en waarbij tevens wordt voldaan aan de volgende voorwaarde: [...]"

15.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in deze afwijkingsbevoegdheid niet de voorwaarde hoefde op te nemen dat de kernkwaliteiten moeten worden behouden of versterkt. Deze voorwaarde is niet nodig, omdat bij de toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid niet kan worden afgeweken van de planregels van de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie". Dat betekent dat bij dat bij toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid deze kernkwaliteiten moeten worden behouden.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor het herstelbesluit

16. Gelet op wat onder 8.5 is overwogen, moet het herstelbesluit worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb wat betreft deze bepalingen:

- artikel 2.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 3.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 4.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 5.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 6.2.2, onder a en 1, tweede bolletje.

Verder moet het herstelbesluit worden vernietigd vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb voor zover daarin vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf niet is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven.

Gelet op wat onder 12.2 is overwogen, moet het herstelbesluit worden vernietigd vanwege strijd met de rechtszekerheid voor zover in de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader niet geborgd zijn op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is.

17. Uit een oogpunt van finale geschillenbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om zelf in de zaak te voorzien.

De Afdeling zal in de eerste plaats in de algemene regels bepalen dat de gronden binnen de agrarische bestemmingen en de bestemming "Tuin" die voor de gevellijn liggen, niet dienen te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van Bijlage II van het Bor, zoals dat artikel luidde op 31 december 2023. Daarmee is geborgd dat vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf, is uitgesloten op het voorerf van agrarische erven, ook onder de Omgevingswet. De Afdeling wijst daarbij op haar uitspraak van 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2281, onder 8.7.

De Afdeling zal in de tweede plaats artikel 14.2 zo formuleren dat duidelijk is dat het bij de aanwezige cultuurhistorische waarden binnen de agrarische bestemmingen en de bestemming "Tuin" gaat om situaties waarin wat betreft bouwwerken die omgevingsvergunningplichtig zijn, wordt voldaan aan één of meer harde randvoorwaarden in het ruimtelijk kwaliteitskader zoals dat is opgenomen in bijlage 3 van de planregels. Daarmee zijn de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader geborgd in de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is.

18. De Afdeling ziet aanleiding om de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

Proceskosten

19. De raad moet de proceskosten van de Stichtingen vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Purmerend van 29 juni 2023 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Beemster 2012 - reparatie partiële herziening 2021";

III. vernietigt het besluit van 28 november 2024 tot gewijzigde vaststelling van dat bestemmingsplan voor zover:

1. het betreft deze bepalingen uit de planregels:

- artikel 2.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 3.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 4.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 5.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;
- artikel 6.2.2, onder a en 1, tweede bolletje;

2. in dat besluit vergunningvrije bebouwing die gekoppeld is aan het erf niet is uitgesloten op

het voorerf van agrarische erven;

3. in de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie" de kernkwaliteiten uit het ruimtelijk kwaliteitskader niet geborgd zijn op een wijze die voldoende concreet en handhaafbaar is;

IV. bepaalt dat de planregels van het besluit van 28 november 2024 als volgt worden gewijzigd:

1. Aan hoofdstuk 3 Algemene regels wordt na artikel 18.2 het volgende toegevoegd:

"Artikel 18.3 Algemene bouwregel agrarische bestemmingen en bestemming "Tuin"

Gronden met de bestemming 'Agrarisch', 'Agrarisch - Glastuinbouw', 'Agrarisch - Hulpbedrijf', 'Agrarisch - Intensieve veehouderijen', 'Agrarisch - Paardenhouderij' of 'Tuin' die voor de gevellijn liggen zoals die is omschreven in artikel 1.38 van de planregels dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidde op 31 december 2023.

Artikel 18.4 Algemene gebruiksregel agrarische bestemmingen en bestemming "Tuin"

Gronden met de bestemming 'Agrarisch', 'Agrarisch - Glastuinbouw', 'Agrarisch - Hulpbedrijf', 'Agrarisch - Intensieve veehouderijen', 'Agrarisch - Paardenhouderij' of 'Tuin' die voor de gevellijn liggen zoals die is omschreven in artikel 1.38 van de planregels dienen niet te worden beschouwd als erf in de zin van artikel 1 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht, zoals dat artikel luidde op 31 december 2023.";

2. Artikel 14.2 van de planregels komt als volgt te luiden: "Op deze gronden mag ten behoeve van de onderliggende bestemming worden gebouwd met inachtneming van de aanwezige cultuurhistorische waarden. Voor gronden die zijn aangewezen voor de bestemming 'Agrarisch', 'Agrarisch - Glastuinbouw', 'Agrarisch - Hulpbedrijf', 'Agrarisch - Intensieve veehouderijen', 'Agrarisch - Paardenhouderij' of 'Tuin' gaat het daarbij om situaties waarin wat betreft bouwwerken die omgevingsvergunningplichtig zijn, wordt voldaan aan één of meer harde randvoorwaarden die in Bijlage 3 met een rode vierkant zijn aangegeven.";

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 28 november 2024, voor zover dit is vernietigd;

VI. draagt de raad van de gemeente Purmerend op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III, onder 1 en IV worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Purmerend tot vergoeding van bij Stichting Behoud Waterland, Stichting Nekkerzoom en Stichting Beemster in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 34,99, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Purmerend aan Stichting Behoud Waterland, Stichting Nekkerzoom en Stichting Beemster het door hen voor de voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 365,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

w.g. Van Driel Kluit
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 december 2025

703