

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Actualisering leidraad <i>Behoud door ontwikkeling Historische buitenplaatsen</i>	TELEFOONNUMMER	+31640928690
		E-MAILADRES	arjen.zomer@provincie-utrecht.nl
DATUM	13-12-2022	DOMEIN/OPGAVE	SLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-1935164504-26847	TEAM	CER
VAN	Arjen Zomer	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Muilekom
NUMMER PS	PS2022PS		
BIJLAGE	Leidraad Behoud door ontwikkeling historische buitenplaatsen		

Geachte dames en heren,

**Essentie / samenvatting:**

De leidraad *Behoud door ontwikkeling Historische buitenplaatsen* (2014), bedoeld om eigenaren, beheerders en gemeenten te helpen bij ruimtelijke ontwikkeling op buitenplaatsen, is in 2022 na een uitgebreid evaluatie-traject geactualiseerd. Enerzijds sluit de leidraad daarmee beter aan op de interim omgevingsverordening, anderzijds speelt de leidraad nu beter in op de behoeften van eigenaren, terrein beherende organisaties en gemeenten. Het doel van de leidraad als hulpmiddel voor eigenaren, initiatiefnemers en gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen op buitenplaatsen, is niet gewijzigd ten opzichte van de versie uit 2014. De leidraad is wel geactualiseerd naar de huidige situatie voor eigenaren, initiatiefnemers en gemeenten die betrokken zijn bij historische buitenplaatsen. De geactualiseerde leidraad is nu duidelijker en transparanter, gebruiksvriendelijker en integraler. Tevens is de status van de leidraad als uitwerking van de interim omgevingsverordening duidelijker gemaakt. Daarnaast is meer gefocust op de ondersteuning van de eigenaren en initiatiefnemers door de diensten van het Erfgoed Expert Team onder de aandacht te brengen.

**Inleiding:**

In het landelijk gebied geldt het verstedelijkingsverbod (art. 9.2 Interim Omgevingsverordening 2021). Ten behoeve van de duurzame instandhouding van buitenplaatsen is hier een uitzondering voor gemaakt (art 7.8). Om het voor eigenaren en initiatiefnemers inzichtelijk te maken hoe ze voor deze uitzonderingsregel in aanmerking kunnen komen, is in 2014 de leidraad *Behoud door ontwikkeling Historische Buitenplaatsen* ontwikkeld. Deze leidraad helpt daarnaast de gemeenten bij het beoordelen van ruimtelijke ontwikkelingen op buitenplaatsen. De provincie beoordeelt vervolgens of de plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen voldoende zijn onderbouwd om in aanmerking te komen voor de uitzonderingsregel.

Met de inwerkingtreding van de omgevingsvisie en interim omgevingsverordening verwijst de leidraad uit 2014 naar gedateerde regelgeving. Daarnaast leven we in een andere actualiteit, waarin klimaatverandering en grotere recreatieve druk voor buitenplaatseigenaren urgenter dan ooit zijn geworden. In het cultuur- en erfgoedprogramma 2020-2023 *Voor jong en altijd* is daartoe opgenomen dat de leidraad uit 2014 geactualiseerd zal worden. We

blikken met deze brief terug op de evaluatie van de leidraad, duiden de resultaten uit de evaluatie en lichten de geactualiseerde versie van de leidraad toe.

Historische buitenplaatsen, kastelen en landgoederen (hierna buitenplaatsen) zijn van groot belang voor de provincie. Het zijn locaties die in belangrijke mate bijdragen aan de biodiversiteit en overige natuurwaarden in de provincie. Een groot deel van de natuur op de Utrechtse Heuvelrug maakt deel uit van historische buitenplaatscomplexen. Daarnaast zijn het plekken waar men graag recreëert en zijn ze bepalend geweest voor de gebiedsidentiteit van de lokale omgeving. Vanwege hun verleden zijn ze bepalend geweest voor de lokale omgeving in het heden en in de toekomst. Anno 2022 is het voor buitenplaatseigenaren soms lastig om de exploitatie zo vorm te geven dat er voldoende inkomsten zijn voor de instandhouding van de buitenplaats, door verschillende redenen. Landelijk gezien loopt het aantal subsidiemogelijkheden af en door grote veranderingen onder invloed van klimaatverandering staan de buitenplaatsen onder steeds groter wordende druk. Het is vanwege de vele waarden die buitenplaatsen hebben voor de provincie van groot belang dat ze blijven bestaan.

In de provinciale omgevingsvisie en interim omgevingsverordening zijn historische buitenplaatsen opgenomen als één van de vijf prioritaire thema's binnen de *cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS)*. Binnen deze thema's zet de provincie zich in voor bescherming en benutting van de cultuurhistorische waarden. Het thema *Historische Buitenplaatsen* is verder uitgewerkt in de buitenplaatsbiotoop (2014). Deze is uitgewerkt voor de elf aangewezen buitenplaatszones. In de buitenplaatsbiotoop staat per zone aangegeven wat de kenmerkende waarden zijn. Dit is in kaart gebracht in de Cultuurhistorische Atlas. De provincie toetst of ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan de bescherming en benutting van deze kenmerkende cultuurhistorische waarden en adviseert gemeenten hierover. De elf zones zijn:

- Stichtse Lustwarande
- Vecht
- Prattenburg-Remmerstein
- Wegh der Weegen
- Laagte van Pijnenburg
- Valleilandgoederen
- Amelisweerd
- Kasteel de Haar
- Langbroekerwetering
- Landgoed Linschoten
- Maarsbergse Flank

#### *Uitzondering verstedelijkingsverbod landelijk gebied voor historische buitenplaatszone*

Zoals hierboven aangegeven is het voor eigenaren steeds lastiger om de buitenplaats in stand te houden. Daarom is het soms nodig om ontwikkelingen toe te passen, waarmee inkomsten worden gegenereerd die helpen bij bijvoorbeeld beheer en onderhoud op de buitenplaats. Veel buitenplaatsen liggen in landelijk gebied, waardoor er vanuit de interim omgevingsverordening een verstedelijkingsverbod geldt. De provincie heeft een uitzonderingsregel opgenomen voor dit verstedelijkingsverbod op historische buitenplaatsen<sup>1</sup>. Om hiervoor in aanmerking te komen moet de eigenaar of initiatiefnemer van de ontwikkeling aantonen dat de ontwikkeling kleinschalig is, gericht is op het creëren van economische kostendragers ten behoeve van de duurzame instandhouding van de buitenplaats en zorgvuldig is ingepast in de omgeving. Deze drie aspecten zijn voorwaarde om de ruimtelijke ontwikkeling toe te kunnen staan. Daarnaast mag de ruimtelijke ontwikkeling de cultuurhistorische waarden van de buitenplaats niet aantasten.

---

#### <sup>1</sup> Artikel 7.8 Uitzondering verstedelijkingsverbod landelijk gebied voor historische buitenplaatszone en militair erfgoed

1. In afwijking van artikel 9.2 Verstedelijkingsverbod landelijk gebied kan een bestemmingsplan verstedelijk toestaan in de Historische buitenplaatszone en het Militair erfgoed, onder voorwaarde dat de verstedelijking:
  - a. kleinschalig is;
  - b. gericht is op het creëren van economische kostendragers ten behoeve van het behoud, herstel of de versterking, of een combinatie hiervan, van de cultuurhistorische waarde van de Historische buitenplaatszone dan wel het Militair erfgoed; en
  - c. zorgvuldig wordt ingepast in de omgeving.
2. Een motivering van een bestemmingsplan bevat een onderbouwing waaruit blijkt dat aan de genoemde voorwaarden is voldaan.

Om de financiële noodzaak zorgvuldig te kunnen aantonen heeft de provincie in 2014 de leidraad *Behoud door ontwikkeling historische buitenplaatsen* opgesteld. In de Toelichting op de verordening wordt verwezen naar de leidraad. De leidraad is geen toetsingskader, maar een ondersteunend instrument voor eigenaren, initiatiefnemers en gemeenten. Onderdeel van deze financiële onderbouwing is het doorlopen van de ontwikkelladder. Hiermee geven eigenaren aan wat er in het verleden is gedaan aan besparingen of het vinden van alternatieve inkomstenbronnen binnen de (bestaande bebouwing van de) buitenplaats. Pas als onderbouwd is dat er binnen de (bestaande bebouwing van de) buitenplaats niet voldoende kostendragers zijn ten behoeve van de instandhouding van de buitenplaats, komen een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en dus de uitzonderingsregel aan de orde.

#### *Actualisering*

De huidige leidraad stamt uit 2014 en is daarmee niet meer actueel. Ondertussen is de Provinciale Ruimtelijke Verordening overgegaan in de interim omgevingsverordening. Daarnaast hebben we in de tussentijd voor ontwikkeling van erfgoed andere vormen van ondersteuning ontwikkeld zoals het Erfgoed Expert Team. Daarom is in het Cultuur- en Erfgoedprogramma 2020-2023 *Voor Jong en Altijd* opgenomen dat de leidraad geactualiseerd zal worden. Deze statenbrief met geactualiseerde leidraad is het eindresultaat van het actualiseringsproces.

Het actualiseringsproces kende twee fases. De eerste fase was gericht op het evalueren van de leidraad uit 2014. De evaluatie richtte zich daarbij op de bruikbaarheid en toegankelijkheid van het document. Daarnaast is in de evaluatie opgehaald of het document nog voorziet in een behoefte en is uitgevraagd of deze behoefte aan ondersteuning is veranderd ten opzichte van 2014. De evaluatie is breed uitgezet onder eigenaren, terreinbeherende organisaties en gemeenten. Daarnaast zijn verdiepende gesprekken gevoerd met de doelgroep om de (kwantitatieve) resultaten van de evaluatie beter te kunnen duiden. De resultaten van de evaluatie zijn verwerkt in aanbevelingen voor de geactualiseerde leidraad.

De tweede fase van het actualiseringsproces was gericht op het verwerken van de evaluatie in een geactualiseerde versie. Daarin is gekozen voor een participatieve aanpak met klankbordgroep. In deze klankbordgroep zaten verschillende eigenaren, gemeenten en experts, die op constructieve wijze hebben bijgedragen aan de leidraad. De zorgvuldige, participatieve aanpak heeft geleid tot een document dat beter aansluit op de praktijk en daadwerkelijk ondersteuning kan bieden aan eigenaren, initiatiefnemers en gemeenten.

#### *Resultaten evaluatieproces*

Over het algemeen is de leidraad bekend onder gemeenten en eigenaren. Wel is de toepassing van het document over de jaren verschillend gebleken per gemeente. Waar de ene gemeente het document meer als toetsingskader toepast, is het voor de andere gemeente een ondersteunend document om in gesprek te gaan met initiatiefnemers. Dit toont aan dat de status van het document als uitwerking van de interim omgevingsverordening niet duidelijk was.

De meeste knelpunten die uit de evaluatie naar voren komen zijn procesmatig van aard. Op dit moment zijn de formats die het document biedt niet up-to-date en ontbreekt het volgens de respondenten in sommige gevallen aan kennis bij gemeenten om een goede afweging te kunnen maken voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hierdoor is het voor initiatiefnemers soms lastig in te schatten aan welke voorwaarden een plan moet voldoen, voordat tot vergunningverlening kan worden overgegaan.

Eén van de aanbevelingen vanuit de evaluatie was om het document publieksvriendelijker te maken. Dit betekent onder andere dat de formats van een update worden voorzien. In aanvulling daarop wordt aanbevolen om het document korter en toegankelijker te maken, wat het gebruik van het document kan stimuleren. Een andere belangrijke aanbeveling is dat het noodzakelijk is om het proces rondom ruimtelijke ontwikkelingen transparanter weer te geven. Nu is het vaak voor de initiatiefnemer niet duidelijk wat er gebeurt wanneer een plan wordt ingediend. Een leidraad die meer duidelijkheid geeft over procedures en regelgeving, zorgt voor meer begrip bij de initiatiefnemer. Inzicht in de soorten ondersteuning die de provincie kan bieden (zoals het Erfgoed Expert Team of bijvoorbeeld het organiseren van een locatie-bezoek) kan ook helpen om tot meer begrip en wederzijds vertrouwen te komen.

### *Geactualiseerde leidraad*

Inhoudelijk is er niets gewijzigd aan de uitzonderingsregel dan wel de leidraad. De leidraad is wel op een aantal punten verbeterd. Hieronder de grootste aanpassingen:

**1. De leidraad is duidelijker en transparanter**

Uit de evaluatie kwam onder andere naar voren dat niet altijd duidelijk is hoe het proces rondom een ruimtelijke ontwikkeling bij betrokken partijen is vormgegeven. De geactualiseerde leidraad maakt dit proces inzichtelijker, door aan te geven wat de rolverdeling is tussen de verschillende overheden en andere betrokken partijen. Zo is het voor een initiatiefnemer nu duidelijker bij wie hij/zij/hen moet zijn, op welk moment. Een belangrijke opmerking daarbij is dat elk ruimtelijk planvormingsproces anders is, en dat de vormgeving ervan altijd maatwerk is.

**2. De leidraad is gebruiksvriendelijker**

Eén van de aanbevelingen uit het evaluatieproces is dat het taalgebruik in de leidraad niet toegankelijk is. De geactualiseerde leidraad is daarom in begrijpelijker taal opgesteld en heeft een interactiever karakter. Zo is bepaalde informatie in infographics vormgegeven en kan in de digitale versie van het document worden doorgedrukt naar ander relevant provinciaal beleid, waardoor de leidraad zelf bondiger is.

**3. De leidraad heeft een integralere benadering**

Naast dat het document de voorwaarden schetst waaraan initiatiefnemer moet voldoen om in aanmerking van de uitzonderingsregel te komen, geeft het ook een overzicht van beleidsthema's waar nog meer aan gedacht dient te worden. Naast dat ruimtelijke plannen op buitenplaatsen vanuit cultuurhistorisch belang toelaatbaar moeten zijn, zijn ook beleidsthema's als natuur, recreatie & toerisme en klimaatadaptatie van belang. De leidraad verwijst naar deze verschillende onderdelen en geeft aan dat met een goede cultuurhistorische onderbouwing plannen niet per definitie uitgevoerd kunnen worden. Daar is een brede integrale afweging voor nodig.

**4. De status van de leidraad is duidelijker**

In de leidraad uit 2014 wordt de koppeling met de verordening niet altijd duidelijk, zo blijkt uit de evaluatie. In de geactualiseerde versie wordt de financiële onderbouwing met ontwikkelladder duidelijker verbonden aan de uitzonderingsregel uit de interim omgevingsverordening. Zo kunnen eigenaren en initiatiefnemers met een totale onderbouwing vanuit ruimtelijk én exploitatie-perspectief aantonen dat het nodig is om verstedelijking toe te passen, ten behoeve van de buitenplaats. Het is belangrijk om daarbij aan te geven dat het instrument geen toetsingskader is en ook niet als zodanig gebruikt dient te worden. Het geeft enkel een overzicht van waar initiatiefnemers en gemeenten op moeten letten bij de totstandkoming van ruimtelijke ontwikkelingen op historische buitenplaatsen.

**5. In de leidraad worden de diensten van het Erfgoed Expert Team aangeboden**

Het Erfgoed Expert Team is een onafhankelijk, door de provincie gefinancierd netwerk, dat bestaat uit erfgoedprofessionals die eigenaren en initiatiefnemers ondersteunen bij herontwikkeling van erfgoed. Een onderdeel van die ondersteuning kan ook procesbegeleiding zijn voor buitenplaatseigenaren bij de totstandkoming van een ruimtelijke ontwikkeling. In de geactualiseerde leidraad wordt expliciet aangegeven dat van de diensten van het Erfgoed Expert Team gebruik gemaakt kan worden.

**6. In de leidraad wordt meer nadruk gelegd op het ontwikkelen van een totaalvisie op de buitenplaats**

Het is van belang om als eigenaren of beheerders een totaalvisie op de buitenplaats te ontwikkelen. Deze totaalvisie brengt naar voren wat er moet gebeuren om de buitenplaats op de lange termijn in stand te kunnen houden. Daarvoor moeten verschillende aspecten van de buitenplaats in kaart worden gebracht zoals recreatieve waarde, cultuurhistorische waarde of natuurwaarden. Met een dergelijke totaalvisie wordt het voor overheden gemakkelijker om losse, kleinere ontwikkelingen te kunnen beoordelen, aangezien ze daarmee te plaatsen zijn in een grotere context.

**7. Er moet structureler aandacht zijn voor de leidraad bij gemeenten.** Een belangrijk signaal uit de evaluatie is dat de leidraad bij veel gemeenten niet (meer) bekend is. Daarnaast is bij een aantal gemeenten, dat de leidraad wel gebruikt, de status van het document en de connectie met de verordening niet altijd duidelijk. Het is van belang dat de provincie blijvend aandacht geeft aan de leidraad. De geactualiseerde leidraad zal daartoe onder de aandacht van het Steunpunt Archeologie en Monumentenzorg Utrecht gebracht worden (STAMU). Tijdens één van de regelmatige bijeenkomsten die worden georganiseerd door STAMU zal de leidraad en de huidige stand van zaken van provinciaal beleid

voor historische buitenplaatsen worden behandeld. Tevens kan daar worden opgehaald waar gemeenten tegen aan lopen en eventueel ondersteuning bij nodig hebben.

Het is soms voor eigenaren ingewikkeld om voldoende ontwikkelruimte te vinden voor de instandhouding van de buitenplaats. Er is in sommige gevallen behoefte aan meer ontwikkelruimte. Dit zit voor een groot deel in het feit dat met name regelgeving ter bescherming van het Natuur Netwerk Nederland vaak als belemmerend wordt ervaren. Er is voor gekozen om de leidraad daar niet volledig op af te stemmen, omdat de leidraad inzicht biedt in de afweging van een ruimtelijke ontwikkeling vanuit cultuurhistorisch perspectief. Dat is een andere vraagstelling dan of een ontwikkeling wenselijk is vanuit natuuroogpunt. Het is wel van belang dat de leidraad inzicht geeft in overig beleid waar eigenaren mee te maken hebben. In de leidraad is daarom wel aandacht gegeven wordt aan thema's als natuurregelgeving en recreatie- en toerismebeleid. Ook wordt in de leidraad benadrukt om een totaalvisie op de buitenplaats te ontwikkelen, zodat een ruimtelijke ontwikkeling vanuit een perspectief vanuit verschillende beleidsthema's kan worden onderbouwd.

**Vervolgprocedure / voortgang:**

Wij informeren u bij deze over de actualisering van de leidraad. De geactualiseerde leidraad publiceren wij op de website en bieden wij aan aan de verschillende gemeenten. Daarnaast zullen we een exemplaar overhandigen aan het platform Utrechtse Buitenplaatsen, een in opdracht van de provincie door Landschap Erfgoed Utrecht georganiseerd netwerk met Utrechtse partijen die betrokken zijn bij buitenplaatsen.

Daarnaast werken we aan een update van de provinciale webpagina voor historische buitenplaatsen. Op de deze webpagina zal informatie worden gepubliceerd waar eigenaren en initiatiefnemers gebruik van kunnen maken tijdens het ontwikkelen van een ruimtelijk plan. Hier kan tevens worden gelinkt naar de verschillende andere beleidsthema's zoals natuur en recreatie & toerisme. De diensten van het Erfgoed Expert Team zullen hier ook op aangeboden worden.

Met de actualisering van de leidraad *Behoud door ontwikkeling Historische Buitenplaatsen* verwachten we eigenaren, terrein beherende organisaties en gemeenten beter te kunnen ondersteunen bij noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen op historische buitenplaatsen, zodat Utrecht ook in de toekomst een prettige plek blijft voor de mens, de flora en de fauna. Daarin hebben historische buitenplaatsen een essentiële rol.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen