

KGO-beleid

KGO-balansmodel

Gemeente Haaksbergen

Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling

Definitieve versie, mei '16

Aanleiding

In de omgevingsvisie van de provincie Overijssel is de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (hierna: KGO) geïntroduceerd als nieuw kwaliteitsinstrument. Alhoewel wij in Haaksbergen in voorkomende gevallen al toepassing hebben gegeven aan dit nieuwe kwaliteitsinstrument is er vanuit de gemeenteraad behoefte aan een beleidskader waarmee richting wordt gegeven aan de wijze van invulling van KGO zodat er een eenduidige beoordeling van aanvragen in het buitengebied ontstaat. KGO is een paraplu waaronder meerdere gemeentelijke regelingen vallen waaronder Rood voor Rood en VAB (Vrijkomende Agrarische Bebouwing). In dit beleidsstuk gaat het om de initiatieven die niet binnen bestaande regelingen passen, maar die wel moeten worden afgewogen op basis van KGO. We noemen dit het KGO-balansmodel.

Deze notitie legt dit beleidskader vast en legt uit op welke wijze in Haaksbergen getoetst wordt aan initiatieven in het buitengebied, die invloed hebben op de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied van Haaksbergen.

In maart 2014 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie 2030 vastgesteld. Deze structuurvisie is onze routekaart voor de komende jaren en bevat de gemeentelijke ambities tot 2030. Dit beleidskader is een vertaling van de missie en ambities uit deze structuurvisie. In de structuurvisie hebben we in onze missie over het buitengebied het volgende gezegd: “We willen de kwaliteit van het buitengebied met zijn hoge cultuurhistorische waarden en de bijzondere natuurgebieden op peil houden en zorgen dat dorp en landschap optimaal met elkaar worden verbonden”. Dit is verder vertaald in negen ambities, een aantal van deze ambities zijn nadrukkelijk van toepassing op het buitengebied, namelijk:

- Stimuleren van een gezonde plattelandseconomie en op peil houden van de ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten van het buitengebied
- Benutten van de toeristische potentie en de samenhang tussen dorp en landschap

Het begrip ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip dat moeilijk objectief te maken is, er zijn meerdere definities van ruimtelijke kwaliteit. In onze Structuurvisie 2030 hebben wij beschreven hoe wij als gemeente willen omgaan met de ruimtelijke opgaven in de komende jaren binnen onze gemeente. In onze missie en negental ambities hebben we verwoord hoe we de kwaliteiten van Haaksbergen willen behouden en verder gaan versterken. Hoe meer een initiatief bijdraagt aan de ambities uit de structuurvisie, hoe groter de ruimtelijke kwaliteit is.

Doel

Met de vaststelling van een beleidskader voor KGO willen we het volgende bereiken:

Elke ontwikkeling in het buitengebied moet op een eenduidige wijze worden beoordeeld en leiden tot een kwaliteitsverbetering op het gebied van ruimtelijke kwaliteit passend binnen de Structuurvisie 2030.

Omgevingsvisie Overijssel

De basis van KGO ligt in de Omgevingsvisie Overijssel. KGO is een aanpak die er toe moet leiden dat ontwikkelingen in het buitengebied samengaan met een impuls in de ruimtelijke kwaliteit. In haar Omgevingsvisie definieert de provincie Overijssel ruimtelijke kwaliteit als volgt: “Datgene wat ruimte geschikt maakt en houdt voor wat voor mens, plant en dier belangrijk is”. Deze algemene definitie is in de Omgevingsvisie concreet gemaakt met een sturingsmodel dat ook toegepast moet worden op ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Sturen op ruimtelijke kwaliteit betekent beoordelen of een ontwikkeling past binnen beleid, waar de ontwikkeling past en hoe het uitgevoerd kan worden

op basis van de Catalogus Gebiedskenmerken. Ontwikkelingsruimte wordt dus alleen geboden als men ook voldoet aan voorwaarden om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Daarbij onderscheiden we een basisinspanning en een aanvullende inspanning.

Een basisinspanning is van toepassing op de goede ruimtelijke inpassing van het totale erf waar de ontwikkeling deel van uitmaakt, bijvoorbeeld het bouwen van een stal passend binnen het bestemmingsplan vraagt om een goede landschappelijke inpassing ter plekke. Ten behoeve van een goede landschappelijke inpassing wordt het hele erf in ogenschouw genomen.

Een aanvullende inspanning is van toepassing op ontwikkelingen (nieuw of uitbreiding van bestaand). Bij dergelijke ontwikkelingen wordt naast de inpassing van de ontwikkeling zelf ook geïnvesteerd in de omgevingskwaliteit, ofwel een gebiedsgerichte benadering. Dit is dan een tegenprestatie voor de geboden ontwikkelingsruimte. Een ruimtelijke onderbouwing moet aantonen of de ontwikkeling en de kwaliteitsinvestering in balans is met elkaar. Gemeenten hebben de mogelijkheid om dit in een beleidskader te vervatten waarmee beoordeeld kan worden of er een balans bereikt is. De aanvullende inspanning is van toepassing bij het KGO-beleid.

Uitgangspunten provinciaal beleid:

1. Elke ontwikkeling dient bij te dragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit (zoals gedefinieerd in de Omgevingsvisie);
2. Bij ontwikkelingen (nieuw of uitbreiding van bestaand) wordt naast een investering in de ontwikkeling zelf tegelijkertijd geïnvesteerd in de omgevingskwaliteit.
3. De ontwikkelingsruimte die men krijgt dient in balans te zijn met investeringen (prestaties) in de ruimtelijke kwaliteit.
4. De principes van ruimtelijke kwaliteit gelden voor elk planproces en dienen bij elk initiatief/ontwerp/opgave te worden toegepast.
5. De grondslag voor ruimtelijke kwaliteit en de ontwerpingredienten die daarbij gehanteerd worden, worden ontleend aan de gebiedskenmerken zoals opgenomen in de Catalogus gebiedskenmerken van de provinciale omgevingsvisie.
6. Er is ruimte voor sociaal-economische ontwikkeling, als deze vanuit zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik verantwoord is, past in het ontwikkelingsperspectief ter plekke en volgens de gebiedskenmerkencatalogus wordt uitgevoerd.

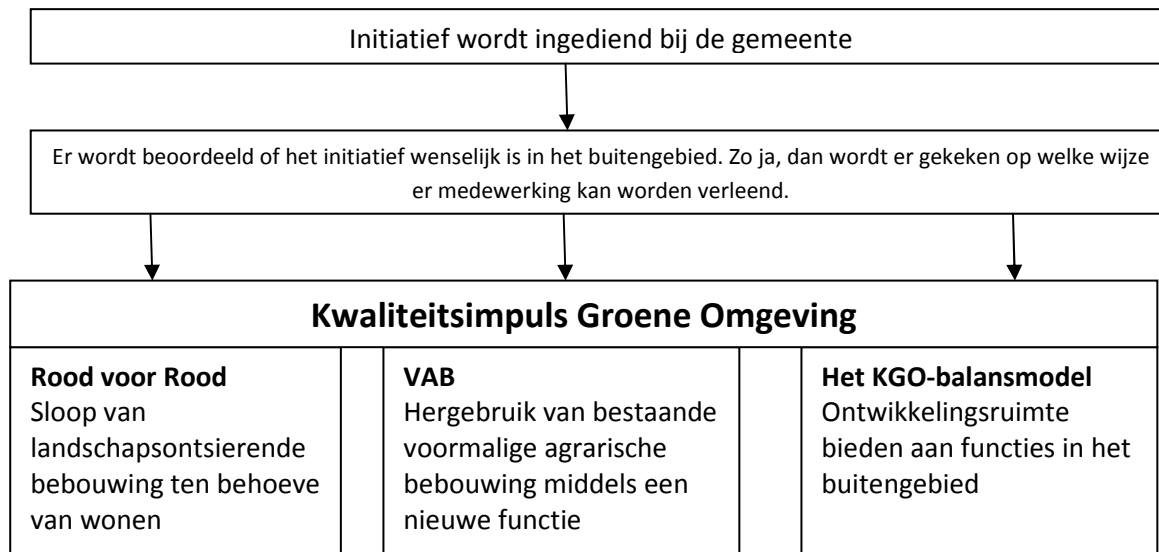
Gemeentelijk KGO-beleid

Verhouding met andere regelingen

De basis voor het gemeentelijk beleid ligt in de omgevingsvisie van de provincie Overijssel. Wij hanteren de uitgangspunten die de provincie heeft opgesteld. Bestaande gemeentelijke regelingen zoals Rood voor Rood en VAB (Vrijkomende Agrarische Bebouwing) blijven in stand. Dit zijn uitgewerkte kaders die onder paraplu van KGO vallen. Rood voor Rood gaat over de mogelijkheid om woningen toe te staan als daarvoor landschapsontsierende gebouwen zijn gesloopt en er sprake is van een landschappelijke investering op sloop- en nieuwbouwlocaties. Hierdoor wordt de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied versterkt door enerzijds het verdwijnen van landschapsontsierende gebouwen en anderzijds de inpassing van de slooplocaties alsmede de nieuwbouwlocatie. VAB beperkt zich tot ontwikkelingen binnen voormalige agrarische bebouwing en is een vorm van het herbenutten van de economische restwaarde. Het beleid is erop gericht nieuwe economische dragers in het landelijk gebied te realiseren. Er worden mogelijkheden geboden om bestaande gebouwen te hergebruiken voor andere activiteiten dan de landbouw.

Toetsing aan het bestemmingsplan

Om initiatieven in goede banen te leiden maken we een onderscheid. Ten eerste zijn er initiatieven die bij recht passen binnen het bestemmingsplan Buitengebied. Deze initiatieven worden getoetst aan het bestemmingsplan en elke ontwikkeling passend binnen het bestemmingsplan is toegestaan.



KGO-beleid richt zich op ontwikkelingen die maatwerk vragen en binnen het huidige bestemmingsplan en reeds bestaande beleidskaders niet kunnen worden opgelost. Wij willen door vaststelling van KGO-beleid ruimte bieden aan diverse ontwikkelingen die de vitaliteit van het buitengebied versterken. Dit kan enerzijds worden bereikt door investeringen naar aanleiding van de aanvullende inspanning te doen in onderdelen waardoor de beleefbaarheid van het buitengebied wordt vergroot. Een voorbeeld hiervan is dat wordt geïnvesteerd in wandel- en fietspaden of in onderhoud aan bos en natuur. Maar het kan ook zijn dat landschapsontsierende bebouwing in het buitengebied wordt gesloopt. Anderzijds kan de vitaliteit worden vergroot door andersoortige ontwikkelingen (anders dan agrarisch) wel toe te staan met behulp van het KGO-balansmodel als blijkt dat dit een extra economische impuls geeft aan het buitengebied. Deze ontwikkelingen moeten voldoen aan een aantal randvoorwaarden:

- naar aard en omvang passend op de locatie
- passend binnen het provinciaal- en rijksbeleid (zoals zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik)
- passend bij de gebiedskenmerken
- bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit.

Het beleidskader geeft handvaten op welke aspecten we toetsen.

Naar aard en omvang passend nader uitgelegd.

Aard: gaat het om een gebiedsvreemde of een gebiedseigen functie? Gebiedsvreemde functies in het buitengebied kunnen niet op een nieuwe locatie ontwikkeld worden. Een gebiedsvreemde functie op een bestaande locatie is wel passend, het bestemmingsplan laat immers deze functie op deze plek al toe.

Omvang: de verhouding tussen de grootte van de ontwikkeling ten opzichte van de specifieke locatie. De catalogus gebiedskenmerken en het Landschapsontwikkelingsplan zijn de basis om te beoordelen of de ontwikkeling geen afbreuk doet aan de aanwezige kwaliteiten. Daarnaast kijken we ook naar milieu- en verkeersaspecten.

Proces aanvraag

Het is dus duidelijk voor een initiatiefnemer waaraan een ontwikkeling in het buitengebied moet voldoen indien het niet passend is binnen het bestemmingsplan. Om het proces te verhelderen is er een schema opgesteld “van aanvraag tot antwoord” welke als bijlage is toegevoegd. Nadat de

aanvraag is ingediend wordt deze besproken in het atelier RO van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Nadat daar is geconcludeerd dat de ontwikkeling wenselijk is en mogelijke medewerking kan worden verleend binnen het KGO-balansmodel moet bepaald worden welke kwaliteitsinvestering daar tegenover moet staan. Er moet een balans ontstaan tussen de geboden ontwikkelingsruimte en de kwaliteitsinvestering (extra inspanning).

Op zoek naar balans

Hoe gaan we de kwaliteitsinvestering waarderen ten opzichte van de ontwikkelingsruimte? Ofwel, hoe ziet het KGO-balansmodel eruit. Hiervoor is binnen de gemeente Haaksbergen een model ontwikkeld. Dit model lichten we nu nader toe.

Allereerst worden een aantal zaken omtrent de huidige situatie gevraagd.

1 Basisgegevens bestaande situatie		
→ Vul hier het oppervlakte van het huidige bestemmingsvlak of functievlak in.	4000	m ²
→ Vul hier het huidige bebouwingsoppervlak in.	0	m ²
Bebouwingspercentage perceel = 0 %		
→ Vul hier de huidige milieucategorie van de functie in volgens 'Bedrijven en milieuzonering, editie 2009'.	<input type="checkbox"/> Cat. 0 <input checked="" type="checkbox"/> Cat. 1 <input type="checkbox"/> Cat. 2	<input type="checkbox"/> Cat. 3.1 <input type="checkbox"/> Cat. 3.2 <input type="checkbox"/> Cat. 4.1
→ Vul hier in, in welke mate de huidige functie een relatie heeft met het landelijk gebied.	<input type="checkbox"/> Gebiedsgebonden <input checked="" type="checkbox"/> Gerelateerd <input type="checkbox"/> Gebiedsvreemd	

Toelichting

Dit zijn zaken die eenvoudig kunnen worden ingevuld. De milieucategorieën zijn wettelijk vastgesteld. We hanteren het uitgangspunt dat elke functie die op een legale wijze in een gebied is opgenomen gebiedsgebonden of gebiedsgerelateerd is.

2 Basisgegevens gewenste situatie		
→ Vul hier het gewenste oppervlakte van het bestemmingsvlak of functievlak in.	4000	m ²
→ Vul hier het gewenste bebouwingsoppervlak in.	3000	m ²
Hoeveel bebouwing wordt er nieuw gerealiseerd.	3000	m ²
Bebouwingspercentage perceel = 75 %		
→ Vul hier de nieuwe milieucategorie van de functie in volgens 'Bedrijven en milieuzonering, editie 2009'.	<input type="checkbox"/> Cat. 1 <input checked="" type="checkbox"/> Cat. 2	<input type="checkbox"/> Cat. 3.1 <input type="checkbox"/> Cat. 3.2
→ Vul hier in, in welke mate de gewenste functie een relatie heeft met het landelijk gebied.	<input type="checkbox"/> Gebiedsgebonden <input checked="" type="checkbox"/> Gerelateerd <input type="checkbox"/> Gebiedsvreemd	
→ Vul hier in, in welke mate de nieuw te realiseren bebouwing een gebiedseigen uistraling hebben.	<input type="checkbox"/> Versterken <input checked="" type="checkbox"/> Passend <input type="checkbox"/> Afwijkend	

Toelichting

In dit onderdeel wordt de door de aanvrager gewenste situatie geschetst. Hieruit wordt ook de nieuwe situatie duidelijk ten aanzien van milieucategorie en bebouwingspercentage. Beide zijn niet voor andere interpretatie vatbaar. Hoe hoger de milieucategorie, hoe hoger investeringsbijdrage.

Categorie 3.2 is de maximale milieucategorie in het buitengebied omdat bedrijven die in een hogere milieucategorie vallen wat betreft hun aard alleen thuishoren op een bedrijventerrein.

Minder feitelijk is de relatie van de gewenste functie met het landelijk gebied en de gebiedseigen uitstraling van de bebouwing. Deze laatste twee keuzes worden ingevuld door het atelier RO.

We lichten de wegingsfactoren kort toe:

1. *Gebiedseigen, gerelateerd of gebiedsvreemd*: een *gebiedseigen* functie past in het ontwikkelingsperspectief van een gebied, bijvoorbeeld een grondgebonden agrarisch bedrijfsgebouw. Gebiedseigen functies, zijn functies die in de Structuurvisie zijn benoemd als passende functies in het buitengebied.
Gerelateerde functies zijn functies die naast een bestaande, gebiedseigen, functie bestaan. Ze vormen een aanvulling op het geheel, bijvoorbeeld de kinderopvang naast de agrarische functie. Zelfstandig horen deze functies niet in het buitengebied thuis, maar ze kunnen wel een nevenfunctie vervullen naast een bestaande hoofdfunctie.
Bij een *gebiedsvreemde* functie is er eerder sprake van gebruikseffecten die een negatieve invloed kunnen hebben op de omgeving. Er is dan geen sprake van gebondenheid met het buitengebied. Een nieuwe ontwikkeling die gebiedsvreemd is en in dat kader ook nieuwe bebouwing vraagt, zal altijd negatief worden beoordeeld. Twee uitzonderingen zijn mogelijk. De eerste is uitbreiding van een bestaande ontwikkeling die op zichzelf niet past binnen het gebied maar waar vanuit de historie een ontwikkeling is gegroeid. Dit soort uitbreidingen vragen wel een hogere kwaliteitsinvestering. De tweede uitzondering zijn de ontwikkelingen die voldoen aan het VAB-beleid. Deze worden getoetst aan het VAB-beleid en mits ze daarin passen zullen deze ook niet voor het KGO-balansmodel in aanmerking komen. Niet passend binnen het VAB-beleid betekent dat een dergelijke ontwikkeling op basis van dit criterium ongewenst is.
2. De gebiedseigen uitstraling van de extra bebouwing kan worden *versterkt, passend zijn of afwijkend* zijn van hetgeen er al staat. Uitgangspunt is bij een uitbreiding van een bestaande ontwikkeling dat er een relatie wat betreft bebouwing ontstaat met hetgeen er al staat. Als een bebouwing “meegaat” in het landschap kan het versterkend zijn. In eerste aanleg doet het atelier RO een voorstel voor een categorie, daarna wordt dit voorstel doorgeleid naar de Welstand ('t Oversticht) die ook gemotiveerd aangeeft waarom de te realiseren bebouwing als versterkend, passend of afwijkend beoordeeld moet worden.

3 Berekening ruimte

→ De milieupact wordt bepaald door het verschil in milieucategorie en bebouwingpercentage tussen de gewenste en toekomstige situatie	€	71.000
→ Wanneer de huidige functie gebonden is aan het landelijk gebied maar de toekomstige functie gerelateerd of gebiedsvreemd dan heeft dit een ruimtelijke impact op het landelijk gebied	€	-
→ De gebiedseigen uitstraling van de nieuw te realiseren bebouwing bepaald voor een deel de ruimtelijke impact.	€	-
Gewogen investering groene omgeving € 71.000		

Toelichting

Op basis van bovenstaande criteria is een rekenmodel ontwikkeld. De hoogte van de investering hangt dus af van:

- toename van m2 bebouwing
- wijziging in milieucategorie
- relatie met het landelijk gebied
- uitstraling van de bebouwing

4 Maatschappelijk belang

Maatschappelijk belang		
<input type="checkbox"/> Investing in maatschappelijke ontwikkeling (-25%)		0
<input type="checkbox"/> Investing in maatschappelijk belang (-10%)		0
	€	-
	€	-
Totaal investering groene omgeving € 71.000		

Toelichting

We onderscheiden twee mogelijke investeringen die kunnen leiden tot een afname van de investering. De eerste is een grotere investering, namelijk in een maatschappelijke *ontwikkeling*. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een Schaapskooi. Dit zijn unieke ontwikkelingen die slechts zeer beperkt voorkomen in het buitengebied maar wel van grote maatschappelijke waarde zijn. De tweede is een investering in het maatschappelijk *belang*. Om dit punt te kunnen beoordelen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- voldoet aan één of meerdere ambities uit de Structuurvisie
- dient een groter belang dan het belang van de aanvrager zelf (bijvoorbeeld het inbrengen van gronden om een fietspad mede te realiseren, omzetten van agrarische grond naar natuur)

Uiteindelijk wordt binnen het atelier RO, met inbegrip van adviezen van derden zoals het Oversticht, bepaald óf een ontwikkeling wenselijk is en zo ja, welke investering daarbij passend is.

Tot slot

Dit beleid heeft als doel om ontwikkelingen in het buitengebied die niet passen binnen het bestemmingsplan maar die wel wenselijk geacht worden altijd te koppelen aan een kwaliteitsverbetering in de (nabije) omgeving van de ontwikkeling. Er is hier een kader gesteld om een objectieve beoordeling van dergelijke initiatieven te borgen. Ieder verzoek zal apart worden beoordeeld zoals in het bijgevoegde processchema is opgenomen. Door de verzoeken te behandelen in het atelier RO voorkomen we willekeur en is er sprake van een heldere, transparante en eenduidige beoordeling van dergelijke verzoeken.

Tot slot zullen gemaakte afspraken worden vastgelegd in een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer wat een voorwaarde is voor het starten van een bestemmingsplanprocedure.

Bijlage 1 van Aanvraag tot Antwoord

