

Evaluatie van het gemeentelijk KGO beleid

De raad van de gemeente Hof van Twente;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders;

besluit:

1. kennis te nemen van de evaluatie van het gemeentelijk KGO beleid;
2. in te stemmen met het aangepast KGO beleidskader 2023 "Grond voor gebruik, ontwikkel nu de erfenis voor de toekomst".

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hof van Twente d.d. 7 maart 2023.

De raad van Hof van Twente,
de griffier, de voorzitter,

mr. A. Venema drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM

Evaluatie KGO beleid "Grond voor gebruik, ontwikkel nu de erfenis voor de toekomst"
24 november 2015 – 15 december 2021

1. Inleiding

Deze evaluatie geeft een terugblik op ruim 6 jaar ontwikkeling door KGO-beleid. Opgedane ervaringen van buiten en binnen worden gedeeld in het document en tenslotte biedt deze notitie aanbevelingen voor de actualisatie van het beleid dat aan de gemeenteraad wordt aangeboden. De bijlagen geven een beeld van enkele erftansities. Er is geëvalueerd tot en met eind 2021. In 2022 zijn er ook ontwikkelingen geweest (zoals het Veegplan 2021 en enkele andere herzieningen van bestemmingsplannen), deze zijn niet meegenomen in deze evaluatie.

Aanleiding

Er zijn veel ontwikkelingen in het buitengebied die in de laatste zes jaar door middel van het KGO-beleid mogelijk zijn gemaakt. Dat heeft de leefbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid een boost gegeven in het landelijke gebied. Ook de invulling van vrijkomende agrarische bebouwing kan hierbij niet worden vergeten. En daarbij moet de economische impuls niet vergeten worden; de werkgelegenheid voor aannemers, slopers, (bouw)tekenaars, leveranciers en andere partijen die gebaat zijn bij ontwikkeling. Toch zijn er nieuwe kansen te benutten in het buitengebied waar het huidige beleid geen ruimte voor biedt en waar wel behoefte aan is. Ook worden er vraagtekens gezet in het veld of dit beleid wel alle belangen voldoende beschermt. Worden er bijvoorbeeld niet teveel woningen gebouwd, is er nog wel voldoende werk/milieuimte voor agrarische bedrijven en moet er wel ruimte zijn voor uitbreiding van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied? Per thema worden de ervaringen en aanbevelingen gedeeld.

1.2 KGO beleid Grond voor gebruik, ontwikkel nu de erfenis voor de toekomst

De beleidsnotitie KGO "Grond voor gebruik, ontwikkel nu de erfenis voor de toekomst" is vastgesteld op 27 november 2015 door de gemeenteraad. Er zijn beleidskaders ontwikkeld voor de volgende thema's:

- Rood voor Rood
- Ander gebruik voor vrijkomende agrarische bebouwing (wonen, recreatie en/of niet-agrarisch bedrijfsmatig)
- Nieuwe landgoederen
- Herbouw karakteristiek woningen
- Vergroten bestaande en bestemde woningen
- Veldschuren
- Gebruik deel (boerderij) voor bewoning
- Herbouw bijgebouwen tot 450 m²
- Uitbreiden niet agrarische bedrijven in het buitengebied

- Sloopvoucher-regeling

1.3 Leeswijzer

Deze evaluatie is als volgt opgezet. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 per thema een beeld van de ontwikkelingen. Daarna worden in hoofdstuk 3 de ervaringen en aanbevelingen gedeeld per thema. In hoofdstuk 4 worden nog mogelijke nieuwe ontwikkelingen, waaraan behoefte is aangetoond, benoemd. Tenslotte geven de bijlagen enkele voorbeelden van erftransities.

2. Ontwikkelingen per thema

Dit hoofdstuk geeft een feitelijke weergave weer van de ontwikkelingen in de periode dat het beleid van kracht is. Allereerst zal een grafiek de ontwikkelingen (met daaraan sloop van landschapsontsierende vrijkomende agrarische bebouwing gekoppeld) in de afgelopen jaren weergeven. Onder ontwikkelingen wordt verstaan:

- De Rood voor Rood ontwikkelingen;
- Andere functie aan vrijkomende agrarische bebouwing;
- Landgoederen;
- Uitbreiding niet-agrarische bedrijvigheid;
- Verstrekte sloopvouchers.

Bovenstaande zijn de ontwikkelingen waar het KGO-beleid door middel van een bestemmingsplanprocedure ruimte voor biedt. De andere thema's in het KGO-beleid (zoals uitbreiden bijgebouwen tot 450 m² en vergroten bestaande woningen) worden mogelijk gemaakt door een omgevingsvergunning. Daar wordt gebruik van gemaakt, maar is geen overzicht van.

2.1 Rood voor Rood

In 2015 waren er 2 plannen met in totaal 1981 m² op eigen locatie. In 2016 3 plannen met ca 4.000 m². In 2019 waren er 24 plannen met ca 38.000 m². De Rood voor Rood plannen zijn dus aantoonbaar gestegen gedurende de periode dat het KGO-beleid van toepassing was. Een waarschijnlijke aanleiding hiervoor zijn de vijf informatiebijeenkomsten in buurtschappen (en Bentelo) en de introductie van het Veegplan. 84 Rood voor Rood woningen zijn er in de beleidsperiode toegevoegd in het buitengebied.

2.2. Vrijkomende agrarische bebouwing

In 2015 en 2016 zijn er twee schuren gebruikt voor respectievelijk een kantoor en wonen (karakteristieke schuur). In 2019 waren er 10 plannen voor 8 woningen (karakteristieke schuren) en op 4 erven werden schuren gebruikt voor niet-agrarische bedrijfsfuncties (zoals hovenier en opslag).

Totaaloverzicht KGO 2015-2021

2.3 Nieuwe landgoederen

In 2019 is er een plan gemaakt voor het realiseren van een landgoed van 16 ha; een landhuis en een woning.

2.4 Herbouw karakteristieke woningen

Deze mogelijkheid kan met omgevingsvergunning, daar is een enkele keer gebruik van gemaakt.

2.5 Vergroten bestaande en bestemde woningen

Het vergroten van een bestaande woning (vanaf 750 m³ tot maximaal 2.000 m³) is mogelijk met een omgevingsvergunning waarvoor sloopcompensatie moet worden geleverd (vanaf 900 m³). Daar wordt jaarlijks meerdere malen gebruik van gemaakt.

2.6 Veldschuren

Het betreft hier de mogelijkheid om een veldschuur te herbouwen. Dit kan met omgevingsvergunning, daar is een enkele keer gebruik van gemaakt.

2.7 Gebruik inpandige bedrijfsruimte (deel) boerderij voor bewoning

Dit is mogelijk met omgevingsvergunning, daar zijn enkele keren gebruik van gemaakt.

2.8 Uitbreiding bijgebouwen tot 450 m²

Dit is met drie keer met een bestemmingsplanprocedure gerealiseerd, omdat de bestemming niet toereikend was. Voor het overige is het vergroten van een bijgebouw (vanaf 150 m² tot en met 450 m²) mogelijk met een omgevingsvergunning waarvoor sloopcompensatie moet worden geleverd. Daar wordt jaarlijks meerdere malen gebruik van gemaakt.

2.9 Uitbreiden niet agrarische bedrijven in het buitengebied

In 2016 was er 1 plan voor een uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijfsgebouw. In 2019 is hier zeven keer gebruik van gemaakt door uitbreidende bedrijven (niet-agrarisch) in het buitengebied. In twee gevallen was sloopcompensatie aan de orde.

2.10 Sloopvoucheregeling

In totaal zijn er in periode 2016 tot eind 2021 132 vouchers verleend voor in totaal 94.216 m². Daarvan zijn 82 vouchers verzilverd met een totale oppervlakte van 50.045 m². Verzilving betekent dat er gesloopt moet zijn of dat er afspraken worden gemaakt om te slopen.

3. Ervaringen & aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden ervaring uit het veld en eigen ervaringen gedeeld. In de actualisatie van het KGO-beleid worden deze aanbevelingen verder uitgediept en worden voorstellen gedaan om het beleid te wijzigen op bepaalde punten.

3.1 Rood voor Rood

Zoals in het vorige hoofdstuk is te lezen, wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van de Rood voor Rood regeling zoals in het KGO-beleid is opgenomen. Dit levert ontwikkeling op voor vele partijen:

- Het voorziet in een behoefte van partijen die vrijkomende agrarische bebouwing willen/moeten slopen;
- het buitengebied wordt er fraaier van;
- de landschappelijke inpassing met inheemse beplanting zorgt voor toename van groen;
- de woningen voldoen in gevallen aan de lokale behoefte en dragen daarmee bij aan de leefbaarheid in een buurtschap;
- De activiteiten geven een economische impuls.

Het huidige beleid maakt mogelijk dat er maximaal 1 woning per slooplocatie mogelijk is, waarbij minimaal 1000 m² gesloopt moet worden. Daarnaast wordt gesteld dat alle vrijkomende agrarische bebouwing moet worden gesloopt op een erf.

Ervaringen en reflectie daarop

1. Er komen signalen van actieve agrarische bedrijven (in toenemende mate) dat er teveel woningen worden toegevoegd in het buitengebied. Ook de mogelijkheid dat er meerdere woningen op een erf worden toegevoegd stuit op bezwaar in een voorkomend geval. De vrees is dat de woningen een toekomstige belemmering vormen voor de uitoefening van het agrarische bedrijf en toekomstige bewoners te weinig gevoel hebben met het "noaberschap".

Voor elke rood voor rood ontwikkeling wordt een afweging gemaakt ten aanzien van de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende agrarische bedrijvigheid. Dat gebeurt op grond van milieuzonering en huidige milieuwetgeving. Dat gebeurt echter op grond van de huidige wetgeving; er kan niet worden uitgesloten dat het in de toekomst geen belemmering zal vormen voor de agrarische bedrijven. Daarom wordt geadviseerd om nog wel een woning mogelijk te maken op erven, op voorwaarde dat er maximaal 1 woning kan worden toegevoegd op een erf. Maatwerk is alleen mogelijk indien kan worden verzekerd dat omliggende agrarische bedrijven niet in de knel komen.

2. Vanuit buurtschappen komt de wens naar voren dat er voor de jongeren gebouwd moet worden, waarbij ook in gevallen clustering van compensatiekavels binnen buurtschappen op locaties die geen nadelige invloed hebben op (agrarische) functies in de directe omgeving.

Het huidige KGO beleid maakt reeds mogelijk dat clustering van bebouwing nabij kernen mogelijk is. De mogelijkheid tot clustering in buurtschappen kan bijdragen aan de leefbaarheid, mits het ruimtelijk past. De woningbouw-ontwikkeling in Stokkum is daar een voorbeeld van.

3. Initiatiefnemers hebben wel eens moeite met het toestaan van maximaal 1 woningbouwkavel als er significant gesloopt wordt op een erf (minimaal 2.500 m²). Meerdere malen wordt er gevraagd om (minimaal) twee woningbouwkavels. Er zijn ca 600 agrarische bedrijfslocaties in het buitengebied. Op het moment dat er meerdere woningen per erf worden toegestaan, dan ontstaat er een ongewenste situatie (disbalans) ten aanzien van de toe te voegen woningen. Daarnaast worden in de praktijk woonmeters en restmeters gehanteerd. Woonmeters zijn de 1e 1000 m² sloop die van een erf komen en voor een woning gebruikt kunnen worden. De overige meters worden restmeters genoemd en die kan een erfeigenaar gebruiken en/of verkopen voor het uitbreiden van bijgebouwen, het vergroten van een woning en/of uitbreiding niet-agrarische bedrijvigheid. In de actualisatie KGO worden daarnaast meer ontwikkelingen benoemd waarvoor restmeters kunnen worden ingezet, zoals het splitsen van een woning. Een deelnemer aan de rood voor rood regeling en/of degene die een sloopvouchere aanvraagt en ontvangt kan hier gebruik van maken.

4. Initiatiefnemers spreken de wens uit om bebouwing te laten staan, waar een functie voor is bedacht. Het beleid gaat uit dat alles wordt gesloopt (met uitzondering van karakteristieke bebouwing). Caravanstalling is 1 van de functies die weleens wordt gevraagd. Ook voor ontmenging (alleen bijvoorbeeld

de varkensstallen slopen, dus de intensieve tak beëindigen en doorgaan met de grondgebonden tak) wordt ruimte gevraagd.

Om goed in te kunnen spelen op de behoefte is meer flexibiliteit hierin wenselijk. Er moet nog wel sprake zijn van ruimtelijke kwaliteitswinst en daarmee dient de vrijkomende agrarische bebouwing op het erf significant afnemen. Ook ontmenging is hierin een mogelijkheid, waarbij de agrarische bestemming blijft bestaan en de grondgebonden tak door kan gaan. Wel dient er dan geen uitbreidingsruimte geboden te worden.

5. De mogelijkheid wordt gevraagd om op andere (woon)erven dan het slooperf een woning toe te voegen. In het huidige KGO-beleid wordt dit slechts bij wijze van uitzondering mogelijk gemaakt. We vinden het gewenst om hier ruimte voor te bieden. Het 1-erfprincipe (zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik) moet wel van toepassing blijven. Dus als er een rood voor rood woning "landt" op bijvoorbeeld een woon-erf dient deze wel aan te sluiten bij het bestaande erf met voldoende landschappelijke inpassing.

3.2. Vrijkomende agrarische bebouwing Op de regeling voor vrijkomende agrarische bebouwing wordt veelvuldig een beroep gedaan. Via een bestemmingsplanprocedure worden karakteristieke schuren gebruikt als woning. Door middel van omgevingsvergunningen zijn in vrijkomende agrarische bebouwing mogelijkheden gekomen voor plattelandsappartementen en niet-agrarische nevenactiviteiten.

Ervaringen en reflectie daarop

1. Zoals in het vorige hoofdstuk is te lezen komen vele karakteristieke schuren in aanmerking voor een woonfunctie. In toenemende mate wordt hier de afgelopen jaren gebruik van gemaakt. Bijvoorbeeld een dwarsritschoppe is al snel karakteristiek door de erfgoedcommissie. Intern vinden we dat er extra kwaliteitseisen gesteld moeten worden hieraan, zodat niet elke schoppe in aanmerking komt voor een woonfunctie.

We bevelen aan dat niet alleen de betreffende schuur individueel wordt beoordeeld, maar dat ook het erf meetelt in de afweging of er sprake is van een schuur die tot woning kan worden getransformeerd. Want we zien de toegevoegde waarde niet (echt) om een karakteristieke schuur te beschermen op een erf dat niet kan worden beschouwd als cultuurhistorisch waardevol, omdat er bijvoorbeeld een cataloguswoning op het erf aanwezig is.

2. Niet-agrarische bedrijfsactiviteiten mogen niet hoger zijn dan milieucategorie 2 van de VNGbrochure "Bedrijven en Milieuzonering". Er worden wel eens activiteiten genoemd, zoals kleinschalige metaalbewerking, die in een hogere categorie 3.1 zijn genoemd.

Er wordt aanbevolen hier ruimte voor te bieden. Zodoende is er een mogelijkheid voor activiteiten die zijn genoemd in categorie 3.1 waarbij wordt aangetoond dat deze qua milieugevolgen vergelijkbaar zijn met categorie 2 activiteiten zoals genoemd in de VNG-brochure "Bedrijven en Milieuzonering".

3.3 Nieuwe landgoederen

Hier is eenmaal beroep op gedaan. Die ervaringen waren positief en er is geen aanleiding om aanpassingen te verrichten.

3.4 Herbouw karakteristieke woningen

Hier is een enkele keer beroep op gedaan door middel van een omgevingsvergunning. Er is geen aanleiding om aanpassingen te verrichten.

3.5 Vergroten bestaande en bestemde woningen

Regelmatig wordt een beroep gedaan op een omgevingsvergunning. Het instrument werkt tot tevredenheid van zowel inwoner als vergunningbehandelaar.

3.6 Veldschuren

Hier is een enkele keer beroep op gedaan via een omgevingsvergunning. Er is geen aanleiding om aanpassingen te verrichten.

3.7 Gebruik inpandige bedrijfsruimte (deel) van een boerderij

Hiervoor is enkele malen een omgevingsvergunning aangevraagd. Er zijn geen aanpassingen voorgesteld.

3.8 Herbouw bijgebouwen tot 450 m²

Regelmatig wordt een beroep gedaan op een omgevingsvergunning. Het instrument werkt tot tevredenheid van zowel inwoner als vergunningbehandelaar.

3.9. Uitbreiden niet agrarische bedrijven in het buitengebied

De ervaringen van de bestaande agrarische bedrijven die zijn uitgebreid hebben niet geleid tot een aanbeveling om het beleid aan te passen. Het enige punt is dat de bedrijven die uitbreiden met minder

dan 250 m² zijn vrijgesteld van de sloopcompensatie 1:2. Om een salami-tactiek te voorkomen lijkt het aannemelijk om voor elke m² uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied sloopcompensatie te verlangen.

3.10 Sloopvoucher-regeling

Er zijn veel sloopvouchers aangevraagd en dit systeem (dat werd geïntroduceerd in 2015) is geëvolueerd door er in de praktijk mee te werken. Aanbevolen wordt om de huidige ervaringen/werkwijze vast te leggen in het nieuwe KGO beleid. In het algemeen vindt er een bestemmingsplanwijziging (ambtelijk) plaats op slooperven, nadat de sloopvoucher is verzilverd. Het betreft de volgende aanpassingen:

1. Het huidige beleid gaat uit van dat er eigenaren van erven zijn die nu willen slopen en deze meters op een later moment willen inbrengen voor een ontwikkeling en daarvoor een sloopvoucher vragen. De praktijk is dat er eerst een sloopvoucher wordt aangevraagd, deze wordt verzilverd door zichzelf of een derde (eventueel na verkoop) en dat er na verzilvering (lees: betaling) wordt gesloopt door de oorspronkelijke eigenaar van de sloopvoucher.
2. Het huidige beleid gaat ervan uit dat alles wordt gesloopt (met uitzondering van 150 m² aan resterende bijgebouwen). De praktijk is dat er ook sloopvouchers worden aangevraagd voor 1 of enkele schuren en dat er meer blijft staan op een erf. Wenselijk is om ook in dat soort situaties een sloopvoucher te verlenen, omdat dit bijdraagt aan ontwikkeling in het buitengebied en ook de ruimtelijke kwaliteit van een erf versterkt. Het nadeel voor het gefaseerd aanvragen van een sloopvoucher/inbrengen van sloopmeters voor de aanvrager is dat slechts eenmaal dit kan dienen als onderbouwing voor het toevoegen van een woning. Een voorbeeld hierbij: Een aanvrager heeft 2000 m² aan vrijkomende agrarisch bedrijfsgebouwen op een erf. Als hij/zij in 2022 een sloopvoucher aanvraagt voor 500 m² en deze verzilverd ten behoeve van een woning, dan zijn de overige 1500 m² restmeters in de toekomst.
3. Het huidige beleid gaat ervan uit dat er een erfinrichtingsplan aangeleverd moet worden. In de praktijk blijkt dat de gesloopte schuren/verharding worden vervuld voor groen. Een erfinrichtingsplan is overbodig.
4. Het huidige beleid schrijft voor dat de agrarische bestemming een woonbestemming wordt. In de praktijk speelt ook ontmenging een rol, waarbij de agrarische bestemming blijft bestaan en het bouwvlak strak om de resterende bebouwing wordt gelegd (dus geen uitbreidingsmogelijkheden). Ook in het geval van intensieve agrarische bedrijven kan er een sloopvoucher worden verstrekt, waarbij het gevolg is dat er geen sloop

4. Mogelijke nieuwe ontwikkelingen

De nieuwe ontwikkelingen zijn nader onderbouwd in het voorstel voor de actualisatie van het KGObeleid. In dit hoofdstuk wordt een korte weergave gegeven van ontwikkelingen/behoefte voor een eventuele KGO-koerswijziging.

4.1 Harmonisatie KGO

De Groene Metropool Twente werkt aan een project voor vrijkomende agrarische bebouwing. Dit project behelst een harmonisatie van KGO-beleidsregels, waar bestuurders van de gemeenten Hof van Twente, Wierden, Almelo, Hengelo, Borne, Haaksbergen en Enschede zich aan verbonden hebben, een zogenaamd Vab-Pact. Deze harmonisatie heeft als doel om eenduidige regels te stellen (waar mogelijk) die overzichtelijk zijn voor de gebruikers van de beleidsregels (initiatiefnemers en adviseurs).

Een ambtelijke werkgroep heeft het document "Regionale spelregels voor ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied van Zuidwest-Twente" opgeleverd. In dit document worden eenduidige KGOvoorwaarden voorgesteld voor de thema's die spelen in het KGO-beleid.

Het KGO-beleid van de gemeente Hof van Twente is als leidraad genomen door de verschillende gemeenten. Voor ons beleid worden de volgende aanbevelingen gedaan die een wijziging van het huidige KGO-beleid inhouden:

- Voor een activiteit waarvoor sloopcompensatie benodigd is, kunnen er sloopmeters uit de deelnemende gemeenten worden aangewend. Hierbij dient minimaal 60 % uit de eigen gemeente afkomstig te zijn.
- Een niet-agrarische nevenactiviteit in vrijkomende agrarische bebouwing wordt begrensd op maximaal 25 % van de aanwezige vrijkomende agrarische bebouwing met een maximum van 350 m². Dit wordt aanbevolen om het aan te kunnen duiden als nevenactiviteit.

4.2 Andere ontwikkelingen

Andere ontwikkelingen die gevraagd worden door inwoners in het kader van KGO zijn:

- Het toekennen van een woonbestemming aan solitaire recreatiewoningen

In het buitengebied zijn solitaire recreatiewoningen aanwezig die als zodanig bestemd zijn. De provincie heeft inmiddels ruimte geboden in haar Omgevingsvisie- en Verordening voor een mogelijke bestemmingsplanwijziging naar wonen. Er zijn ca 10 verzoeken bij ons ingediend om de bestemming van de solitaire recreatiewoning te wijzigen in een woonbestemming. In de actualisatie wordt hier nader op ingegaan.

- Woningsplitsing

In het buitengebied is sprake van inwoning. Dat maakt het geldende bestemmingsplan mogelijk. Toch wordt er gevraagd om een woningsplitsing (toevoegen van een woning) in plaats van inwoning. In de actualisatie wordt een voorstel gedaan om dit mogelijk te maken onder bepaalde voorwaarden.

- Woonfunctie toekennen aan boerderijen Het buitengebied kent boerderijen die de status hebben van een bijgebouw, omdat er in het verleden de woonfunctie af is gehaald. Deze boerderijen, vaak karakteristiek, hebben veelal een opknapbeurt nodig. Er wordt gevraagd om opnieuw, via een bestemmingsplanherziening, een woonfunctie toe te kennen aan de leegstaande boerderij. Daartoe wordt een voorstel gedaan in de actualisatie.

Bijlage. Voorbeelden

RvR: Oude Rijssenseweg 29a Markelo met sloopcompensatie aan de Roosdomsweg 25 Markelo
Sloopcompensatie 1000 m2 Roosdomsweg 25 Markelo (verwijderen voormalige kippenschuren en verharding)

RvR: Brikkenweg 6 Markelo met sloopcompensatie eigen erf

RvR: Bentelosestraat 77a Bentelo met sloopcompensatie eigen erf (woning in aanbouw)

Vab wonen, Borkeldweg 11 Markelo

Opknappen karakteristieke schoppe ten behoeve van wonen

Sloopvoucher, Beldsweg 19 Ambt Delden