



Sturen op ruimtelijke kwaliteit in Overijssel

Ontwikkelingsruimte versterkt natuur en landschap

Wat vinden de inwoners van Overijssel belangrijk aan hun leefomgeving? Naast werkgelegenheid hechten ze veel belang aan behoud van natuur en landschap. Dat stelt de provincie Overijssel voor de vraag waar de balans tussen economische groei en kwaliteit van natuur en landschap ligt. Vanaf 2009 stuurt de provincie Overijssel op ruimtelijke kwaliteit om deze balans te vinden.

In 2009 koos de provincie Overijssel in haar Omgevingsvisie als eerste provincie voor kwalitatieve sturing op ruimtelijke ontwikkelingen (Overijssel, 2009). Dat betekent: geen ondoordringbare lijnen meer tussen gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen wel en niet mogen plaatsvinden, maar ontwikkelingen gebruiken om de ruimtelijke kwaliteit te versterken. Het centrale principe in de Omgevingsvisie is 'ja, mits': ja, er is ruimte voor ontwikkeling, mits gelijktijdig de ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt. De Kwaliteitsimpuls Groene Ruimte is in het leven geroepen om deze sturing praktisch vorm te geven.

In dit artikel geven we aan wat het 'sturen op ruimtelijke kwaliteit' Overijssel heeft opgeleverd. Eerst wordt beschreven wat Overijssel onder ruimtelijke kwaliteit verstaat, daarna, hoe de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving stuurt op versterking van ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied. Het effect van de kwaliteitsimpuls bespreken we zowel vanuit het oogpunt van dialoog en draagvlak als vanuit het perspectief van het effect in het landschap.

Ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is geen objectieve eigenschap, maar een subjectieve, persoonlijke of politieke toekenning. Overijssel heeft ruimtelijke kwaliteit geoperationaliseerd in termen van gebiedskenmerken en lokale functionaliteit, omdat deze twee tegemoet komen aan de maatschappelijke invulling van het begrip.

De gebiedskenmerken zijn ecologisch, cultuurhistorisch en geomorfologisch onderbouwd. Daarbij zijn de ervaringen met gebiedskwaliteiten van Nota Belvedereprojecten en de Nationale Landschappen benut. De ecologische onderbouwing stoelt op de aanwezigheid van leefgebieden, soorten en natuurlijke verbindingen. Zo hebben weidevogels open leefgebieden nodig en verhogen natuurlijke verbindingen als slootranden en houtwallen de natuurwaarde van de verbonden natuurkernen (Grashof-Bokdam et al., 2009). De cultuurhistorische onderbouwing stoelt op ensembles en patronen die tijdens ontginning en gebruik zijn ontstaan, bijvoorbeeld essenlandschap, matenlandschap en het netwerk van kanalen en lintbebouwing in het laagveenontginningslandschap (belvedere.nu). Gezien hun omvang en betekenis voor het Overijsselse landschap maken ook landgoederen hier deel van uit (Brouwer et al., 2012). De geomorfologische onderbouwing, ten slotte, stoelt op kenmerkend reliëf met bijbehorende hydrologie (Van Beusekom, 2007). De gebiedskenmerken zijn opgenomen in de catalogus gebiedskenmerken (overijssel.nl/thema's/ruimtelijke/omgevingsvisie/). Voor iedere plek in de provincie definieert de catalogus een aantal specifieke kwaliteiten van provinciaal belang en bijbehorende kwaliteitsopgaves. In de provinciale verordening zijn deze gebiedskenmerken kaderstellend of richtinggevend verankerd, zodat ze daadwerkelijk sturen op ruimtelijke kwaliteit.

Van lokale functionaliteit is sprake als bewoners, zeker

BART BEUKEMA,
HARRY STOFFER &
MARK VAN VEEN

Ir. B. Beukema
Provincie Overijssel,
Luttenbergerstraat 2,
8012 EE Zwolle
b.beukema@Overijssel.nl
Ing. H.J. Stoffer Provincie
Overijssel
Dr. M.P. van Veen Provincie
Overijssel

Foto Beeldbank Overijssel
erfbeplanting.

in het buitengebied, waarde hechten aan het kenmerkende landschap van hun streek en als de gebiedskwaliteit de sociale kwaliteit ondersteunt (NTS NIPO Consult, 2008; Hospers, 2013). Voor de vrijetijdseconomie zijn gebieden met uitgesproken omgevingskwaliteiten, die zich nadrukkelijk onderscheiden van andere gebieden en als ‘sterk merk’, een eigen herkenbare identiteit uitstralen van groot belang (recreatieenruimte.nl/regionale-beeldverhalen/). Ten slotte, een sterk en onderscheidend landschap levert een aantrekkelijk woon- en werkmilieu en is een vestigingsfactor van betekenis (Wentink, 2006). Om lokale functionaliteit te realiseren is dialoog essentieel.

Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving

De opgave is ruimtelijke ontwikkelingen zodanig met ruimtelijke kwaliteit te verbinden dat die ruimtelijke kwaliteit behouden en versterkt wordt en ontwikkeling en kwaliteitsversterking in balans zijn. Bij een uitbreiding of nieuwe ontwikkeling is een goede ruimtelijke inpassing verplicht als basisinspanning. Als effecten optreden buiten de eigen locatie eist de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving een tegenprestatie ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Voor het bepalen van de grootte van de tegenprestatie gelden drie leidvragen: (1) is de ontwikkeling gebiedseigen of -vreemd, (2) wat is de schaal van de ontwikkeling en de impact op de omgeving en (3) dient het initiatief een eigen of ook maatschappelijke belang?

Economische ontwikkeling en kwaliteitsversterking moeten in balans zijn, dus als een ontwikkeling gebiedsvreemd is, een grote impact heeft en primair eigenbelang dient, is een grotere tegenprestatie in groene kwaliteitselementen vereist.

De kwaliteitsimpuls betekent niet dat alles overal kan: ‘ja, mits’ is geen vrijbrief. De kaders van de SER-ladder

(gericht op benutting van bestaande bebouwde gebieden en locaties), de bescherming van de EHS en regionale ontwikkelingsperspectieven richten ruimtelijke ontwikkelingen naar de juiste locaties. En ook op een bepaalde locatie kan het voorkomen dat ontwikkelingen onmogelijk te combineren zijn met de kwaliteitsopgave ter plaatse.

Om de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving planologisch en juridisch te regelen is het instrument, met de gebiedskernmerken, opgenomen in de provinciale Omgevingsverordening en geldt het voor alle nieuwe en grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Gemeenten zijn verplicht de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving toe te passen in bestemmingsplannen. Twintig van de vijfentwintig Overijsselse gemeenten hebben de kwaliteitsimpuls uitgewerkt in een eigen beleidskader of hebben dit in ontwikkeling. De overige gemeenten beoordelen elk initiatief afzonderlijk. De toepassing van de kwaliteitsimpuls is met gemeenten uitgewerkt in het Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (Overijssel, 2010). Bij functieverandering, en daarbij behorende wijziging van het bestemmingsplan, wordt gelijktijdig de verplichting voor de kwaliteitsimpuls geregeld. Specifieke voorwaarden worden in het bestemmingsplan vastgelegd met een voorwaardelijke verplichting, bijvoorbeeld de aanleg van landschapselementen voorafgaand aan de nieuwbouw, vaak gekoppeld aan een inrichtingsplan van het toekomstige erf. Voordat de gemeente het bestemmingsplan in procedure neemt ondertekenen de verschillende partijen een privaatrechtelijke zogenaamde anterieure overeenkomst, waarin de rechten en plichten zijn opgenomen. De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving blijkt juridisch houdbaar. Beslissingen op grond van gebiedskennmerken zijn een aantal maal bij de Raad van State aangevochten, zoals de provinciale beslissing om bebouwing

in het maten- en flierenlandschap van het buitengebied Borne niet toe te staan (herziening Lodieklanden 2 Hertme; 201300008/1/R1, 24 juli 2013). De Raad van State beschouwt de catalogus gebiedskenmerken telkens als specifiek beleid dat via de verordening een doorwerking heeft in bestemmingsplannen. In een bestemmingsplan moet bij nieuwe economische ontwikkelmogelijkheden de versterking van de ruimtelijke kwaliteit in de omgeving blijken en zijn verzekerd (201005104/1/R2, 18 juli 2012).

Effecten in het landschap

In de afgelopen vier jaar zijn er ongeveer 1.600 unieke ruimtelijke plannen van gemeenten in procedure gekomen. Daarvan is bij ongeveer 200 projecten de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving van toepassing omdat ze betrekking hebben op het buitengebied én nieuwe of grootschalige ontwikkelingen betreffen. Van 117 van deze 200 projecten hebben we voldoende informatie om ze te evalueren. Het zijn projecten uit evaluaties van Lansink (2012), Brummelman (2013) en Teensma et al. (2013), aangevuld met projecten die door gemeenten bij de provincie ter beoordeling zijn aangeboden.

De ontwikkelingen waarbij een kwaliteitsimpuls wordt toegepast zijn op de eerste plaats vernieuwingen of uitbreidingen van landbouwbedrijven, gevolgd door verbouw of nieuwbouw van woningen en bedrijven en, op de derde plaats, uitbreidingen van verblijfsrecreatieterreinen (tabel 1). Ook bij zogenaamde rood-voor-rood-ontwikkelingen (sloop van landschapsontsierende agrarische gebouwen in ruil voor een woonkavel) in het landelijk gebied wordt de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) toegepast. Landschappelijke inpassingen van het vernieuwde erf of de bebouwing (basisinspanning), aanplant van land-

Initiatief	# uit evaluaties	# uit eigen data 2010-2014	# totaal
Landbouwbedrijven	14	14	28
Nieuwe woningen	1	23	24
Rood-voor-rood	0	20	20
Verblijfsrecreatie	6	11	17
Fabrieken	2	12	14
Nieuwe landgoederen	6	1	7
Herinrichting erf	0	2	2
Verondieping zandwinputten	1	0	1
Dealmaking in een gebied	1	0	1
Zorgboerderij	0	1	1
Paardenhobby	0	1	1
Knooperf	0	1	1
Totaal	31	86	117

schapselementen als bos, singels en houtwallen, de aanleg van nieuwe natuur en het verwijderen van ontzierende bebouwing zijn de meest voorkomende kwaliteitsimpulsen (tabel 2). De catalogus gebiedskenmerken geeft inhoudelijk richting aan de kwaliteitsinvesteringen. Extra investeringen in passende architectuur, herstel van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en de sloop van landschapsontsierende gebouwen dragen bij aan de kwaliteitsbalans. Zichtbare verbeteringen van landschap en natuurwaarden komen tot uitdrukking in aanleg of herstel van houtwallen, singels, bos en natuurterreinen, natuurlijke waterpartijen of oevers. Dat gebeurt veelal in de directe omgeving van de ontwikkellocatie, vanuit de vereiste ruimtelijke samenhang, en leidt niet tot verlies van bestaande waarden. Een maatwerkbenadering laat ook ruimte voor minder frequent voorkomende maatschappelijk relevante tegenprestaties zoals bodemsanering, verkeersveiligheid en informatievoorzieningen over omgeving en bedrijf.

Voor 2009 waren bedrijfsuitbreidingen en nieuwvestiging in het landelijk gebied bij uitzondering, met een

Tabel 1 ontwikkelingen waarin een KGO is toegepast.

Kwaliteitsprestatie	Evaluaties	2010 - 2014	Totaal
Groene inpassing nieuw erf	24	78	102
Behoud en versterking erfstructuur	8	22	30
Nieuwe natuur/bos/singels/houtwallen	19	23	41
	(79 ha vlakdekkend) + wallen, singels)	(42,7 ha)	(121,7 ha)
Bijdrage aan realisatie EHS	8	8	16
Natuurverbindingen ten behoeve van de EHS of uitbreiding EHS	6	0	6
Herstel bestaande natuur	4	4	8
Openbaar toegankelijk groen, wandelmogelijkheden	14	10	24
Waterberging, ruimte voor water, hydrologisch herstel	13	16	29
Passende architectuur			
nieuwbouw/energie neutraal	12	17	29
Verwijderen ontsierende bebouwing	7	29	36
Verlaging milieubelasting (o.a. ammoniak), bodemsanering	4	8	12
Verbeteren openbare infrastructuur en/of bereikbaarheid	1	0	1
Educatie over innovaties in de landbouw	4	1	5
Herstel of behoud cultuurhistorie	4	13	17
Beheer niet meer subsidieafhankelijk	3	1	4
Bijdrage aan landschapsfonds	1	1	2
Totaal	31	86	117

Tabel 2 kwaliteitsimpulsen in de onderzochte plannen.

kwantitatieve toets en een streekplanprocedure, mogelijk. Met de verruiming van de mogelijkheden voor passende ruimtelijke ontwikkelingen zijn de procedures vereenvoudigd en heeft sturen op ruimtelijke kwaliteit en toepassing van de KGO per saldo winst opgeleverd voor natuur en landschap die in de oude situatie niet behaald zou zijn.

Gevolgen voor de dialoog

Belangrijk is dat de kwaliteitsimpuls leidt tot dialoog over ruimtelijke kwaliteit op verschillende niveaus. Op het lokale niveau van de ontwikkeling zelf, speelt de



Herstelde doorbraakkolk

Langs de IJsseldijk bij Westenholte in de gemeente Zwolle was een doorbraakkolk vol gestort met bedrijfsafval en begroeid geraakt met bomen en struiken. Een particulier initiatief voor de bouw van een energieneutrale woning op een plek waar ooit een woning naast de kolk heeft gestaan, bleek te verenigen met een tegenprestatie met maatschappelijk belang, namelijk het herstel van de kolk als open water. Met toepassing van het instrument Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is een kernkwaliteit van het nationaal landschap IJsseldelta hersteld.

Foto's Familie F. Noordman (boven) en J.P. van der Veen (onder).

dialogo tussen initiatiefnemer, gemeente en provincie. Initiatiefnemers willen inspraak bij de invulling van de kwaliteitsprestatie en de mogelijkheid om te kunnen investeren in onderdelen die zowel het eigen als het maatschappelijk belang dienen (Wijlens, 2012). Dat leidt tot draagvlak en lokale functionaliteit. Uit de evaluatie van rood-voor-groen-projecten op drie bestaande landgoederen in Overijssel blijkt dat een goede procesbegeleiding en dialoog tussen landgoedeigenaar, overheid en belanghebbende partijen een belangrijke succesfactor is. Atelier Overijssel (AtelierOverijssel.nl), de ervenconsulenten (Oversticht.nl) en het landgoederenconsulentenschap bieden wat dat betreft ondersteuning.

Daarnaast is er de dialoog tussen de overheden, vooral de provincie en de gemeenten, over de gemeentelijke gebiedskwaliteiten en de omgang daarmee. De ruimtelijke kwaliteit staat daardoor voortdurend op de (gemeentelijke) bestuurlijke en politieke agenda en het draagvlak voor behoud en versterking van kwaliteit moet telkens weer georganiseerd en bevestigd worden. Uitwisseling van kennis en ervaring is essentieel gebleken bij een consistente en succesvolle toepassing van de kwaliteits-

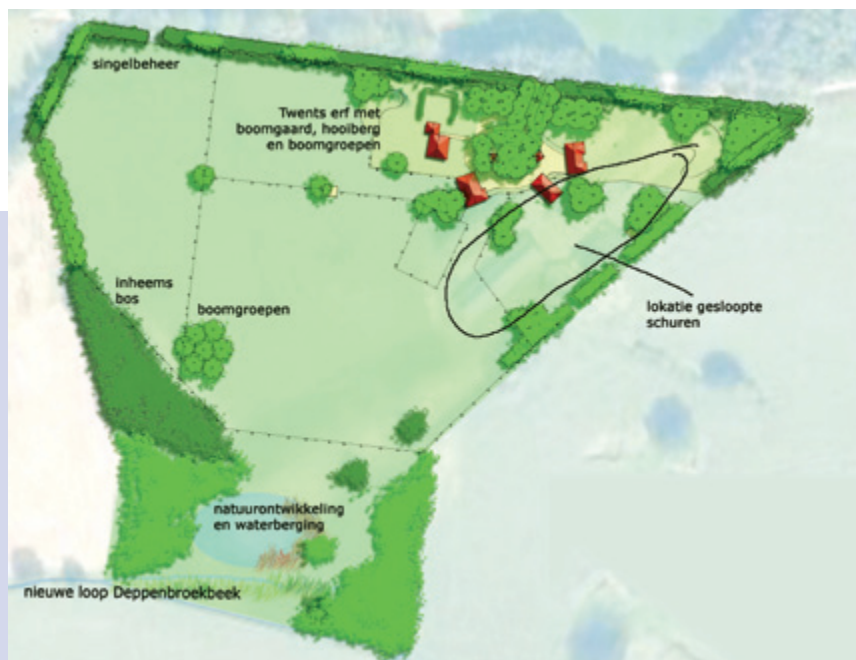
impuls. Op initiatief van de provincie worden twee keer per jaar praktijkgerichte kennisbijeenkomsten georganiseerd over juridische en instrumentele aspecten, de toepassing van kwalitatieve uitgangspunten, intermenselijke aspecten en actuele voorbeelden uit de praktijk.

In stand houden

Voor ontwikkelingen met impact op de omgeving biedt de bredere benadering van *Community Benefits Agreements* de mogelijkheid om de lokale gemeenschap bij de planontwikkeling te betrekken (Camacho, 2005). De uitkomst van onderhandelingen wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen alle partijen, dus ook vertegenwoordigers uit de gemeenschap. De dialoog met de omgeving vergroot het draagvlak, maar bewerkstelligt ook een sociale druk om gerealiseerde kwaliteit in

Slopen en investeren

De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is ook toegepast bij een rood-voor-rood-regeling in een maten- en flierenlandchap in de gemeente Losser. Bij de vergunning voor een compensatiewoning op het nieuwe erf zijn via de KGO de sloop van landschapsontsierende gebouwen, investeringen in landschap, cultuurhistorie, water en natuur verplicht. (bron: Eelerwoude en familie C.A.M. Liebrand)



stand te houden. In een deel van Noordwest-Overijssel zorgt de gemeenschap, de stichting grensvisie Blesdijkse Paasloo, voor onderhoud van landschapselementen vanuit het belang voor behoud van een aantrekkelijke en cultuurhistorisch waardevolle leefomgeving.

Toekomstperspectief: blijvend doorontwikkelen

Sturen op en met kwaliteit is een open proces. Dat vraagt blijvend onderhoud en doorontwikkeling. Voor de komende jaren staan in ieder geval de volgende vraagstukken op de agenda:

1. schaalvergroting op agrarische bouwblokken: wat past en hoe ziet een vergroot erf eruit in kleinschalige en in open landschappen? En welke kwaliteitsimpuls hoort daarbij?
2. aangrijpingspunt voor de KGO is de locatieontwikkeling terwijl samenhangende regionale kwaliteitsver-

sterking de opgave is. Hoe realiseer je eenheid in verscheidenheid?

3. een deel van de natuur- en wateropgave zal in de toekomst gerealiseerd worden via private initiatieven. Nieuwe landgoederen zijn daarvan een voorbeeld. Welke verdienmodellen dragen zowel bij aan leefbaarheid en economische vitaliteit van het landelijk gebied als aan versterking van natuur en waterkwaliteit?
4. langjarig beheer is voorwaarde voor kwaliteitsbehoud. Hoe wordt beheer geborgd en welke rol kan het Europees landbouwbeleid spelen.
5. toenemende leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen en voortgaande vergroting van toekomstbestendige bedrijven leiden enerzijds tot risico's voor de lokale kwaliteit en anderzijds tot doorgaande 'verstening' van het landelijk gebied. Moet uitbreiding van bebouwing op een erf, via de KGO, gekoppeld worden aan sloop van ontsierende bebouwing op andere erven?

Literatuur

Beusekom, E.J. van, 2007. Bewogen Aarde, aardkundig erfgoed van Nederland. Utrecht. Matrijs.

Brouwer J., E. Ruijgrok & R. Abma, 2012. Historische buitenplaatsen en landgoeden, in stand houden loont! Deventer. Witteveen+Bos.

Brummelman, M. 2013. Investeren in natuur in Overijssel. Deventer. Saxion Hogeschool.

Camacho, A., 2005. Mastering the Missing Voices: A Collaborative Model for Fostering Equality, Community Involvement and Adaptive Planning in Land Use Decisions, Installment One. Stanford Environmental Law Journal 24: 3, 2005; Notre Dame Legal Studies Research Paper No. 05-13.

Grashof-Bokdam, C.J., L.M.W. Akkermans, H.A.M. Meeuwse, M. van der Veen & C.C. Vos, 2009. Synergie: de meerwaarde van het combineren van bos en dooradering voor biodiversiteit. Wageningen. WUR, Alterra-rapport 1854.

Hospers G-J., 2013. Geografie en gevoel: wat plekken met ons doen. Assen. Van Gorcum.

Lansink, J. 2012. Evaluatie Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Deventer. Saxion Hogeschool.

NTS NIPO Consult, 2008. Wat vinden inwoners van de provincie Overijssel belangrijk aan hun leefomgeving? Amsterdam.

Overijssel. 2009. Omgevingsvisie. Zwolle. Provincie Overijssel.

Overijssel. 2010. Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Zwolle. Provincie Overijssel.

Teensma M., F. Fähnrich, N. Geurts, B. van der Veen & W. Bomhof. 2013. Evaluatie werking kwaliteitsimpuls groene omgeving ten aanzien van bouwvlakvergroting in de agrarische sector. Amersfoort. Bügel Hajema.

Wijlens A., 2012. Een methodiek ter bevordering van maatwerk. Deventer. Saxion Hogeschool.

Wentink, I. 2006. Regiobranding. Richting een duurzame, relevante en onderscheidende positionering van Twente. Enschede. Technische Universiteit Twente.