



Herbestemming & hergebruik



## KGO onderbouwing

Herontwikkeling de Grote Zwaan





# KGO onderbouwing

## Herontwikkeling de Grote Zwaan

Projectnummer: 2021-0384

Datum: 28 maart 2023

### **Merijn van Hoek**

Teamleider Ruimtelijke ordening & Ecologie

[m.vanhoek@lycens.nl](mailto:m.vanhoek@lycens.nl)

### **Ruben Laman**

Adviseur Ruimtelijke ordening

[r.laman@lycens.nl](mailto:r.laman@lycens.nl)



# 1. Het beleid

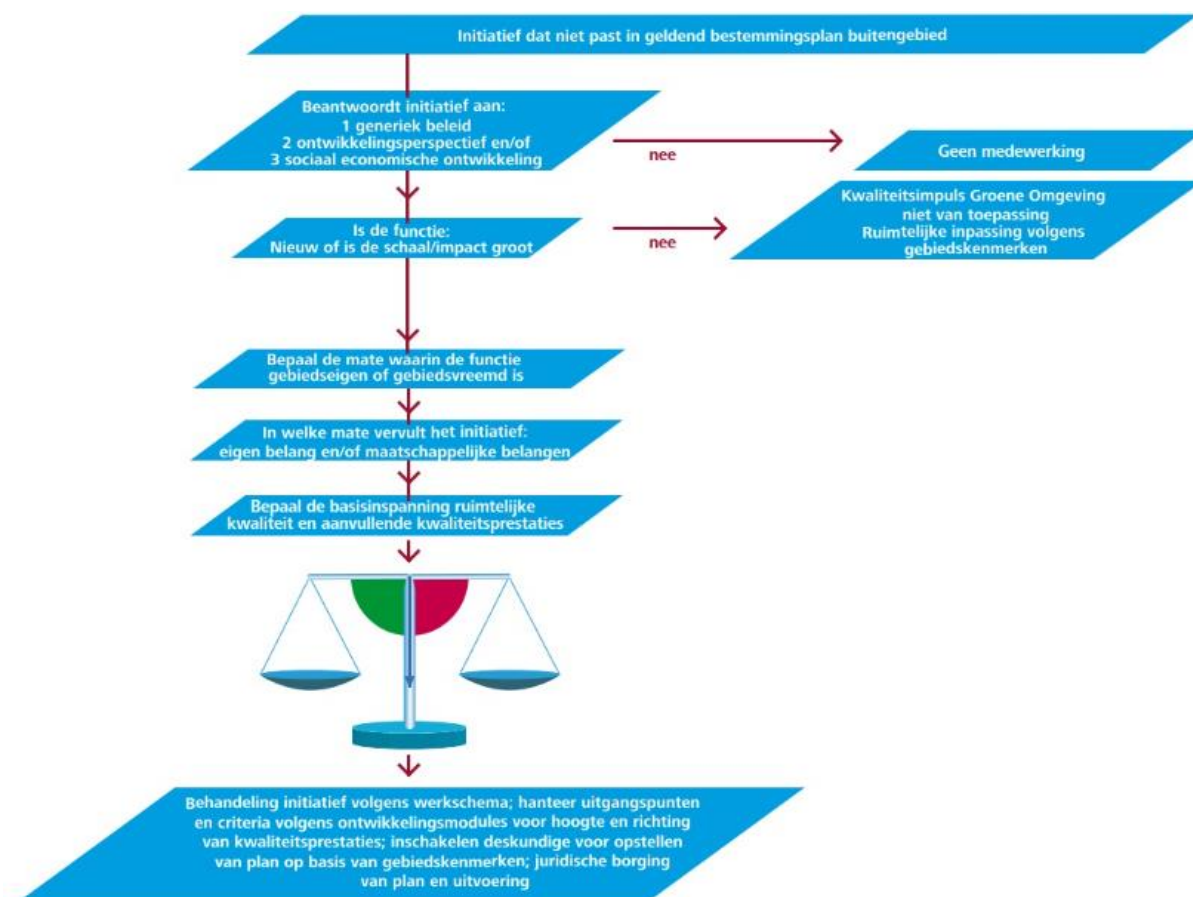
## 1.1. Provincie Overijssel

De Provinciale Staten van Overijssel hebben op 1 oktober 2009 de Omgevingsvisie Overijssel en de Omgevingsverordening Overijssel vastgesteld. Hierin heeft de provincie Overijssel de basis gelegd voor een nieuw instrument: de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (hierna: kwaliteitsimpuls). De provincie biedt daarmee ruimte aan grootschalige uitbreidingen en nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied, onder de voorwaarde dat er tegelijkertijd wordt geïnvesteerd in de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied. De kwaliteitsimpuls is van toepassing op ontwikkelingen die niet in het geldende bestemmingsplan passen. De provincie gebruikt dit als een instrument om ruimtelijke kwaliteit te realiseren en meer mogelijkheden te bieden tot maatwerk.

Daarmee hebben gemeenten de mogelijkheid om een beleidskader voor de kwaliteitsimpuls te ontwikkelen. De provincie heeft dit gefaciliteerd door in 2010 samen met een aantal gemeenten het “Werkboek Kwaliteitsimpuls groene omgeving” (hierna: werkboek) op te stellen. Gemeenten krijgen de ruimte om eigen beleid te ontwikkelen. De gemeente Losser heeft geen eigen KGO-beleid, maar past in voorkomende gevallen maatwerk toe. Hierbij wordt de gedachte van de KGO (ontwikkelingsruimte en kwaliteitsprestaties in balans) als uitgangspunt gehanteerd.

De methodiek voor het bepalen van de balans tussen ontwikkelingsruimte en de gevraagde investering in de groene omgeving, is gericht op het volgende: des te meer de ontwikkeling als gebiedsvreemd te beschouwen is, en/of hoe groter de schaal en impact op de ruimtelijke kwaliteit is, des te zwaarder weegt dat aan de ontwikkelingskant van de balans en hoe hoger de aanvullende kwaliteitsprestaties dan dienen te zijn.

Middels het processchema in figuur 1 kan inzicht worden verkregen in de hoogte van de te leveren kwaliteitsprestaties (gebiedseigen/gebiedsvreemd; schaal/impact; eigen belang/maatschappelijk belang).



Figuur 1: Processchema Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de schaal en omvang van de voorgenomen ontwikkeling ten opzichte van de vigerende planologische mogelijkheden, vervolgens wordt de benodigde kwaliteitsinspanning bepaald.

## 2. Planbeschrijving

De beoogde ontwikkeling voorziet in de sloop van een gebouw met daarin een zalencentrum, bowlingbaan en twee woonappartementen en de herbestemming van deze gronden naar 'verkeer', de realisatie van drie woonkavels en tot slot de herbestemming van een agrarisch perceel naar 'natuur'. In het gebouw bevinden zich twee vergunde woonappartementen die worden herbouwd als schuurwoningen. Daarnaast wordt een extra woning toegevoegd. In ruil voor deze ene extra woning en het bouwen van schuurwoningen in plaats van appartementen wordt er aanvullend geïnvesteerd. Deze investering bestaat uit de sloop van de landschapsontsierende bebouwing, de landschappelijke inpassing en extra aanvullende landschapsmaatregelen in het kader van KGO en de mogelijkheid voor recreanten om de parkeerplaats te gebruiken. Ook wordt de onderbegroeiing deels verwijderd waardoor er nieuwe zichtlijnen ontstaan. Om de flora en fauna in stand te houden wordt de houtwal aangevuld met gebiedseigen boomsoorten. Twee van de drie kavels bevatten een kikkerpoel. Deze kikkerpoelen blijven bestaan.

Met de sloop van het gebouw met daarin een zalencentrum, bowlingbaan en twee woonappartementen wordt er ruimte gecreëerd voor de herstructurering van de bestaande parkeerplaats. Deze wordt opnieuw ingericht ter plaatse van de door sloop vrijgekomen gronden en voorziet in de realisatie van 39 parkeerplaatsen en een busparkeerplaats. Met deze herinrichting neemt de verharding ter plaatse van het plangebied aanzienlijk af. Middels de aanplant van een houtwal wordt het zicht op de parkeerplaats verminderd. Onderstaande figuur 2 toont de beoogde landschappelijk ingepaste woonkavels en het parkeerterrein.



*Figuur 2: Landschappelijke inpassing woonkavels en parkeerplaats*

Vanuit de ingang van het hotel wordt ruimte gemaakt om het zicht op het landschap te versterken. De parkeerplaatsen langs de Paasweg worden door het toevoegen van een landschappelijke haag uit het zicht genomen. Op het perceel dat een 'Natuur – Natuur en Bos' bestemming krijgt, wordt inheemse beplanting toegevoegd. Het perceel wordt ingericht als ruig grasland. Door dit grasland wordt een halfverhard pad toegevoegd waarlangs enkele bankjes voor wandelaars worden geplaatst. Aan het begin van het pad wordt een landhek toegevoegd, wat past bij de Twentse landschappen. Het pad wordt op deze manier een toevoeging aan het routenetwerk Twente in de omgeving.

Ten aanzien van het verwijderen van de bestaande verharding en het slopen van het zalencentrum wordt opgemerkt dat hiermee een 'landschapontsierende locatie' aan de Benteimerstraat en Paasbergweg wordt herontwikkeld. Met het verwijderen van de restanten en de nieuwe ontwikkeling zoals vervat in het bestemmingsplan is op deze locatie sprake van kwaliteitsinvesteringen die bijdragen aan de beleefbaarheid en kwaliteit van het buitengebied. Met de beoogde ontwikkeling vindt daarmee een investering in het landschap, en daarmee een bijdrage aan maatschappelijke belangen plaats. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 3.

### 3. Omvang van de ontwikkeling

In de categorie 'Nieuwe Woningen' van het werkboek wordt nader ingegaan op het aspect wonen, het hierin bepaalde is van belang om de omvang van onderhavige ontwikkeling te bepalen. Het doel van een KGO met betrekking op nieuwe woningen is: *"Verbetering van ruimtelijke kwaliteit en sociale en economische vitaliteit van het buitengebied. Bijdragen aan de woningbehoefte."*. Dit is van toepassing op het onderhavige plan en komt in deze onderbouwing aan de orde. Dat wil zeggen het slopen van het gebouw met zalencentrum, bowlingbaan en twee woonappartementen, deze twee woonappartementen herbouwen als schuurwoningen en één extra schuurwoning toevoegen, het wijzigen van de bestemming 'Horeca' en het wijzigen van de bestemming 'Agrarisch'.

Naast het in het beleidskader bepaalde, zal bij een woningbouwontwikkeling in elk geval ook voldaan moeten worden aan het bepaalde in artikel 2.2 Woningbouw van de Geconsolideerde Verordening vanaf 2017 van de provincie Overijssel. Hieraan zal worden getoetst in het bestemmingsplan.

#### Doorwerking plangebied

##### Generiek beleid, ontwikkelingsperspectief en/of sociaal economische ontwikkeling

Het initiatief is in overeenstemming met generiek beleid. Eén van de basisprincipes van de provincie is dat er ruimte is voor sociaaleconomische ontwikkelingen, mits deze vanuit zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik verantwoord zijn, passen in het ontwikkelingsperspectief ter plekke en tot slot worden uitgevoerd volgens de Catalogus Gebiedskenmerken.

Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 en het in het bestemmingsplan opgenomen Ruimtelijk Kwaliteitsplan is sprake van een ontwikkeling die passend is binnen het ter plaatse geldende ontwikkelingsperspectief en passend is binnen de ter plaatse geldende gebiedskenmerken van de 'Natuurlijke laag' en de 'Laag van het agrarisch cultuurlandschap'. Ook draagt de realisatie van de woningen bij aan een versterking van de 'Laag van de beleving'.

Met dit initiatief wordt de bestemming 'Horeca' geheel verwijderd. Dit betekent dat er nadat het bestemmingsplan wordt vastgesteld, geen zalencentrum, bowlingbaan en twee woonappartementen meer gerealiseerd kan worden in het plangebied. In plaats hiervan worden de gronden bestemd als 'Wonen', 'Verkeer' en 'Natuur – Natuur en Bos'. Er is geen sprake van enig ruimtebeslag op de groene omgeving omdat:

- De gronden die nu bestemd zijn als 'Horeca' worden gewijzigd in 'Natuur – Natuur en Bos' en 'Verkeer'. Door middel van de toegevoegde bestemming 'Natuur – Natuur en Bos' ten oosten en zuiden van de woon- en verkeerbestemming wordt de toevoeging van groen vastgelegd in het bestemmingsplan. Rondom de parkeerplaats met de bestemming 'Verkeer' komt een houtwal dat het zicht op de parkeerplaats wegneemt en groen toevoegt;
- De gronden die nu bestemd zijn als 'Agrarisch' worden bestemd als 'Natuur – Natuur en Bos'. Dit zorgt voor meer ruimte voor flora en fauna in het ruige grasland. Deze gronden worden voorzien van een onverhard, gemaaid pad door het ruige grasland wat een toevoeging geeft aan het routenetwerk Twente;



- De maximale te verharden oppervlakte op basis van het bestemmingsplan kleiner is dan de maximaal te verharden, en feitelijk (voorheen) ook aanwezige, oppervlakte op basis van het geldend bestemmingsplan;
- Het toegestane bouwvolume en bebouwd oppervlak op basis van het bestemmingsplan aanzienlijk beperkter is dan het bouwvolume en het bebouwd oppervlak dat op basis van het geldend bestemmingsplan kan worden gebouwd.

### Schaal en impact

De omvang van de ontwikkeling op zich en de verhouding daarvan tot de bestaande bebouwing of situatie kan als criterium gebruikt worden om de hoogte van de kwaliteitsprestaties te bepalen. Hoe groter de ontwikkelingsruimte is die verkregen wordt, des te meer kwaliteitsprestaties er nodig zijn voor een goede balans.

Om een goede vergelijking te kunnen maken van de schaal en impact op de omgeving is een vergelijking van het vigerende bestemmingsplan met het bestemmingsplan waarvoor deze KGO geschreven wordt van belang. Het bestemmingsplan bepaalt immers wat er maximaal mogelijk is in het plangebied. Indien zowel het vigerende als dit bestemmingsplan in acht wordt genomen dan kan niet anders geconcludeerd worden dan dat zowel de schaal als impact van dit bestemmingsplan en de daarin besloten ontwikkeling kleiner zijn dan de schaal en impact op basis van het vigerend bestemmingsplan. In het vigerende bestemmingsplan heeft het plangebied de bestemming 'Horeca' en 'Agrarisch'. Op de bestemming 'Horeca' kan het plangebied geheel worden verhard door bijvoorbeeld een parkeerterrein. In het nieuwe bestemmingsplan krijgt dit deel van het plangebied de bestemming 'Wonen' en ten oosten en zuiden de bestemming 'Natuur – Natuur en Bos' om de houtwallen planologisch vast te leggen. De bestemming 'Agrarisch' geeft de mogelijkheid voor het agrarische landgebruik, dit wordt in de voorgenomen ontwikkeling 'Natuur'. Doordat slechts een deel van het perceel de bestemming 'Wonen' heeft, is de maximale te verharden oppervlakte op basis van voorliggend bestemmingsplan kleiner dan de maximaal te verharden oppervlakte op basis van het geldend bestemmingsplan. Bij voorliggend plan is sprake van andere functies met lagere gebruiksintensiteiten.

### Gebiedseigen of gebiedsvreemd

De aard van de ontwikkeling wordt gezien als het type functie dat men op een plek wil realiseren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedseigen en gebiedsvreemd aan het buitengebied gebonden functies. De provincie stelt dat als onderdeel van een gebiedsontwikkeling er eventueel ruimte is voor nieuwe woningen. Het doel is het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit en sociale en economische vitaliteit van het buitengebied. Er wordt zo ook bijgedragen aan de woningbehoefte.

Gebiedseigen functies zijn functies die feitelijk thuishoren in het buitengebied. De functie wonen hoort primair in het stedelijk gebied thuis en is voor het bepalen van de kwaliteitsimpuls te beoordelen als gebiedsvreemd.

Voor deze functies geldt dat, naast versterking en duurzaam beheer van de ruimtelijke kwaliteit van woonlocatie(s) en omgeving een substantiële bijdrage aan maatschappelijke doelen. Herstel van cultuurhistorische waarden, herstel en aanleg van landschappelijke structuren, water en routestructuren als onderdeel van een totaalplan.



“Gebiedseigen functies” kunnen worden onderscheiden door:

- het gebonden zijn aan de groene omgeving;
- het passen van de functie in de beleidsdoelstellingen ofwel het ontwikkelingsperspectief van een gebied;
- de veelal kleinere impact van de gebiedseigen functie vergeleken met een gebiedsvreemde functie.

Gelet op onderstaande figuur 4 wordt gesteld dat de te realiseren functie ‘Wonen’, op basis van de reeds aanwezige functies, het bestaande gebruik (als horeca) en de afname van bebouwd oppervlakte ter plaatse van het plangebied, een functie betreft welke een minder grote impact heeft op het gebied dan de nu aanwezige horeca functie. Qua ‘gebiedseigenheid’ voorziet de beoogde ontwikkeling daarmee in een verbetering van de situatie. Een aanvullende investering in ruimtelijke kwaliteit op basis van de gebiedsvisie is om deze reden niet van toepassing.



*Figuur 4: Bestemmingsplantechnische situatie*

#### Eigen belang of maatschappelijk belang

Als het initiatief bijdraagt aan maatschappelijke doelen dan kan dat geheel of gedeeltelijk als kwaliteitsprestatie onderdeel uitmaken van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Voorbeelden hiervan zijn het in stand houden van een landgoed en een zorgfunctie in een vrijkomend agrarisch bedrijf.

De beoogde ontwikkeling kent zowel een eigen belang als een maatschappelijk belang. De realisatie van de woningen betreft hoofdzakelijk een eigen belang, echter wordt middels landschappelijke inpassing en herbestemming voorzien in een bijdrage aan maatschappelijk belang. De beoogde ontwikkeling wordt op landschappelijke wijze ingepast middels de inpassing van de parkeerplaatsen door middel van landschappelijke hagen en een omliggende houtwal. De kavels gaan rondom een gezamenlijk erfje liggen.

Met de sloop van het nu aanwezige zalencentrum van het hotel de Grote Zwaan wordt vrijgekomen bebouwing gesloopt. Ter plaatse van de bebouwing worden 39 parkeerplaatsen gerealiseerd ten behoeve van het hotel de Grote Zwaan. Het zicht op de compacte parkeerplaats wordt ontnomen door de aan te leggen houtwal. Het hotel en de parkeerplaats zijn gelegen aan het routenetwerk Twente, en de locatie fungeert in die zin als startlocatie voor wandelaars, zij kunnen in de toekomstige situatie ook gebruikmaken van de verbeterde parkeerplaats. In die zin wordt een bijdrage geleverd aan een maatschappelijk belang. Met de herbestemming van het agrarische perceel tot natuur wordt bovendien bijgedragen aan het beschermen van de groene omgeving omdat ter plaatse van deze functie minder menselijke activiteiten zijn toegestaan. Omdat dit voor een betere situatie zorgt voor de flora en fauna en daarbij een maatschappelijke functie vervuld door middel van het routenetwerk Twente, kan het omzetten van agrarische bestemming naar een natuurbestemming gezien worden als kwaliteitsimpuls. Gesteld wordt dat in voorliggend initiatief het eigen belang en het maatschappelijke belang in balans zijn.

Al met al, dragen de landschappelijke inpassing, het verwijderen van verharding, het herbestemmen naar natuur en het slopen van het zalencentrum bij aan de beleefbaarheid, aantrekkelijkheid en gebiedseigenheid van het buitengebied.

## 4. Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving

De basisinspanning ruimtelijke kwaliteit bestaat uit een goede ruimtelijke inpassing van het totale perceel waar de ontwikkeling deel van uitmaakt. De invulling van de aanvullende kwaliteitsprestaties is maatwerk.

In het Ruimtelijk Kwaliteitsplan welke is bijgevoegd bij het bestemmingsplan is beschreven op welke wijze de woningen landschappelijk worden ingepast. Zoals in het voorgaande beschreven zijn de schaal en impact van het bestemmingsplan en de daarin besloten ontwikkeling kleiner dan de schaal en impact op basis van het vigerende bestemmingsplan. De beoogde ontwikkeling voorziet in een versterking en investering in landschappelijke- en maatschappelijke kwaliteit op een gebiedseigen wijze. Het voorliggende bestemmingsplan is dan ook in overeenstemming met de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving.

## 5. Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de in het bestemmingsplan besloten ruimtelijke ontwikkeling niet strijdig is met de uitgangspunten van het provinciale beleid met betrekking tot de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Het initiatief is in overeenstemming met het in de Omgevingsvisie Overijssel verwoorde en het in de Omgevingsverordening Overijssel verankerde beleid.