voorstel

Zwolle

Raadsbrief

Datum 9 september 2026

Onderwerp Raadsbrief actualisatie KGO-beleid (afdoening toezegging 1105)
Versienummer 1

Portefeuillehouder Gerdien Rots

Samenvatting
Het college actualiseert het gemeentelijke beleid voor de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). Het huidige kader sluit onvoldoende aan op de maatschappelijke behoeftes veranderingen en opgaven in het buitengebied. Met de actualisatie wil het college meer duidelijkheid bieden aan initiatiefnemers en ruimte geven aan passende ontwikkelingen op erven en in het buitengebied, onder de voorwaarde dat deze aantoonbaar bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. De nieuwe werkwijze wordt gebiedsgericht, integraal en praktisch toepasbaar. Medeoverheden en belanghebbenden worden bij de uitwerking betrokken. Het college streeft ernaar het definitieve KGO-beleid voor de zomer van 2027 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

Bijlagen
–

Openbaarheid
☒ Openbaar
☐ Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:
1. Voorgestelde wijze van afhandeling van toezegging 1105 ‘Actualisatie KGO-beleid’ tijdens het raadsdebat van 8 juni 2026.

Datum 9 september 2026

Inleiding
De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving is een belangrijk instrument voor ontwikkelingen in het Zwolse buitengebied. De systematiek maakt ontwikkelingen mogelijk wanneer daar een passende en aantoonbare verbetering van de omgevingskwaliteit tegenover staat. Het huidige gemeentelijke kader is verouderd en biedt onvoldoende houvast voor de groeiende diversiteit aan initiatieven en gebiedsopgaven.

In het coalitieakkoord is afgesproken het KGO-beleid samen met partners te actualiseren, zodat meer ruimte ontstaat voor passende ontwikkelingen op erven en in het buitengebied. Daarbij blijft leidend wat past bij de schaal, identiteit en leefkwaliteit van dorpen, buurtschappen en het buitengebied.

Met deze brief informeren wij u over de richting, inhoud en planning van de actualisatie. Hiermee geven wij tevens invulling aan de toezegging om de raad in het najaar van 2026 te informeren over de herijking en verruiming van het KGO-beleid.

Kader
Coalitieakkoord gemeente Zwolle;
Omgevingsvisie Zwolle;
Ruimtelijk Toekomstperspectief;
Provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening Overijssel;

Kernboodschap
Zwolle ontwikkelt een toekomstbestendig, gebiedsgericht en praktisch toepasbaar KGO-beleid dat ruimte biedt aan passende initiatieven en tegelijk zorgt voor aantoonbare maatschappelijke meerwaarde. De kwaliteit van landschap, natuur, water en bodem en de sociaal-economische kwaliteit van het gebied vormen daarbij het vertrekpunt. Dit is in lijn met provinciaal beleid.

Datum 9 september 2026

Toelichting

De beweging die we willen maken

Van	Naar
Generiek KGO-instrument (en generieke referenties) met provinciaal werkboek (2009) als hulpmiddel voor maatwerktoepassing op locatieniveau.	**Gebiedsgericht** KGO-beleid met gebiedsgerichte referenties, met meer lokale afwegingsruimte binnen gezamenlijke afspraken tussen provincie en gemeente.
Terughoudend op stedelijke ontwikkeling in het buitengebied, tenzij compensatie op ruimtelijke kwaliteit.	**Ontwikkelruimte** mogelijk die past binnen ontwikkelperspectief voor een gebied (gebiedsprofiel omgevingsvisie), met een kwaliteitsimpuls op omgevingskwaliteit.
Balansmodel (gebiedseigen-gebiedsvreemd; schaal en impact; eigen belang vs maatschappelijk belang).	**Ieder initiatief heeft maatschappelijke meerwaarde** op landschap, bodem en water en/of sociaal-economisch passend bij het gebied.
Versnipperde kwaliteitsimpuls in gebied en soms gezochte investeringen op erfniveau.	**Samenhangende kwaliteitsimpuls** in gebied gericht op de belangrijkste opgaven.
Nauwelijks zicht op cumulatief effect van nieuwe functies en kwaliteitsinvesteringen.	Meer **aan de voorkant keuzes maken** wat passend/ambitie is voor het gebied.
Huidig KGO vraagt veel vakinhoudelijke kennis, daarmee **weinig intrinsieke motivatie bij initiatiefnemers** om daadwerkelijk te realiseren.	Nut en noodzaak van KGO beter uit te leggen en **benutten eigen Zwolse kracht** vanuit gebied voor kwaliteitsimpuls.

Van generiek naar gebiedsgericht

De actualisatie verschuift het accent van een voornamelijk generieke beoordeling per erf naar een gebiedsgerichte beoordeling. De opgaven, kenmerken en ambities van het betreffende gebied bepalen mede welke ontwikkeling passend is en welke kwaliteitsbijdrage nodig is. De bestaande gebiedsprofielen voor het agrarisch landschap, het gemengd landelijk gebied en het natuurlandschap vormen hiervoor een belangrijke basis.

De nieuwe aanpak moet vooraf meer duidelijkheid geven. Initiatiefnemers weten daardoor beter welke ontwikkelingen kansrijk zijn en welke bijdrage aan de omgevingskwaliteit van hen wordt verwacht. Bij de beoordeling kijken we niet alleen naar landschappelijke inpassing, maar ook naar effecten op natuur, biodiversiteit, water en bodem, sociale samenhang, leefbaarheid en bereikbaarheid.

Lessen uit de provinciale pilots

Zwolle was één van de drie provinciale pilots voor gebiedsgerichte KGO. De pilots bevestigen dat gebiedsgericht werken meer samenhang kan brengen tussen afzonderlijke initiatieven en publieke opgaven. Belangrijke lessen zijn: formuleer gebiedsopgaven vooraf, werk met kwaliteitsbouwstenen per landschapstype, stel heldere criteria op, borg de samenhang met andere gebiedstrajecten en organiseer monitoring en evaluatie.

Daarnaast onderzoeken wij of een KGO-fonds wenselijk en haalbaar is. Een fonds kan uitkomst bieden wanneer een initiatiefnemer de vereiste kwaliteitsbijdrage niet doelmatig op of rond het eigen erf kan realiseren. De financieel-juridische uitwerking, uitvoerbaarheid en governance worden betrokken bij het definitieve beleidsvoorstel.

Scope en producten

De actualisatie omvat de KGO-systematiek, criteria voor kwaliteitswinst en een integrale toetsingssystematiek voor initiatieven in het buitengebied. Erftransformatie en wonen in het buitengebied zijn belangrijke onderdelen. Daarbij gaat het onder meer om vrijkomende agrarische bebouwing, woningsplitsing, hergebruik van bestaande bebouwing, familiewoningen, zorgconcepten op erven, erfdelen, ervenclusters en andere passende vormen van functieverandering.
De actualisatie levert in ieder geval de volgende producten op:

- een analyse- en uitgangspuntennotitie;
- een Zwols KGO-kader met toetsingssystematiek;
- een handreiking voor erftransformatie in het buitengebied;
- kaartbeelden en kwaliteitsprofielen voor landschappen en erven;
- een financieel-juridisch kader, inclusief een afweging over een KGO-fonds;
- een participatie- en implementatiestrategie;
- een voorstel voor monitoring en periodieke evaluatie.

Gebiedsuitwerkingen en lopende initiatieven

De actualisatie geldt voor het gehele Zwolse buitengebied en staat los van afzonderlijke gebiedsuitwerkingen en concrete initiatieven. Totdat nieuw beleid is vastgesteld, worden initiatieven beoordeeld aan de hand van het geldende beleid. Vooruitlopen op nog vast te stellen KGO-beleid kan leiden tot ongelijke behandeling en precedentwerking. Waar relevant worden lessen en wensen uit lopende gebiedstrajecten betrokken bij de gemeentebrede actualisatie we doen dit middels botsproeven.

Botsproeven

Bij de actualisatie van het KGO-beleid worden o.a. de in Herfte geïnventariseerde initiatieven en behoeften, waaronder hergebruik van bestaande bebouwing, de wens voor intergenerationeel wonen en kleinschalige gemeenschappen op erven, betrokken als praktijkvoorbeelden en botsproeven. Hiermee wordt invulling gegeven aan de gemaakte afspraak met (een vertegenwoordiging van) de inwoners van Herfte. Daarnaast hebben we ook initiatieven uit andere delen van het buitengebied in het vizier voor botsproeven (o.a. Spoolde).

Deze initiatieven worden niet vooruitlopend op de vaststelling van het nieuwe KGO-beleid afzonderlijk mogelijk gemaakt. Zij worden benut om te toetsen of en - zo ja - onder welke voorwaarden dergelijke gebiedseigen initiatieven binnen het te actualiseren KGO-kader passend kunnen worden gemaakt. Daarbij worden ook de relatie met het volkshuisvestelijk en ruimtelijk beleid, de gebiedskenmerken en de vereiste kwaliteitsbijdrage betrokken.

De uitkomsten van deze botsproeven worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de KGO-systematiek en de handreiking voor erftransformatie. Daarmee dragen de ervaringen uit Herfte en andere delen van het buitengebied bij aan een voor het gehele Zwolse buitengebied toepasbaar en gelijkwaardig beleidskader. Het door de gemeenteraad vastgestelde ruimtelijke beleid blijft daarbij leidend.

Datum 9 september 2026

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De actualisatie vindt plaats in afstemming met onder meer de provincie Overijssel, buurgemeenten, het Waterschap Drents Overijsselse Delta, de Gebiedscoöperatie IJsseldelta, lokale erveninitiatieven en betrokken gemeentelijke disciplines. We organiseren minimaal twee participatiemomenten met partners en belanghebbenden. De opbrengsten gebruiken we bij de uitwerking van de gebiedsprofielen, kwaliteitscriteria en uitvoeringsaanpak.

Communicatie

Bij de communicatie leggen we nadruk op transparantie en voorspelbaarheid: waarom KGO nodig is, welke ruimte het beleid biedt en welke bijdrage aan de omgeving bij een ontwikkeling wordt verwacht.

Duurzaamheid

De actualisatie draagt bij aan een klimaatbestendige, natuurinclusieve en toekomstbestendige ontwikkeling van het buitengebied. Water en bodem, biodiversiteit, landschap en zorgvuldig ruimtegebruik worden integraal onderdeel van de beoordeling van initiatieven.

Financiën

Voor de actualisatie van het KGO-beleid is incidenteel € 40.000 beschikbaar gesteld. Eventuele financiële gevolgen van de invoering van een KGO-fonds, monitoring of aanvullende uitvoeringscapaciteit worden uitgewerkt in het definitieve voorstel. Hierover worden geen onomkeerbare besluiten genomen voordat de raad het nieuwe beleidskader heeft behandeld.

Risico’s

De belangrijkste risico’s zijn vertraging door veranderende rijks- en provinciale kaders, onvoldoende uitvoerbaarheid van de nieuwe systematiek en onduidelijkheid bij initiatiefnemers tijdens de overgangsperiode. Deze risico’s beperken we door tijdige afstemming met de provincie en uitvoerende disciplines, botsproeven met praktijksituaties, een helder overgangsregime en participatie met gebruikers van het beleid.

Vervolg

Het KGO-beleid komt stapsgewijs tot stand. Eerst werken we het conceptbeleidskader, de handreiking en de financieel-juridische uitgangspunten uit. Vervolgens halen we via participatie en bestuurlijke afstemming inbreng op, waarbij de raad aan de voorkant aandachtspunten kan meegeven. Daarna toetsen we het beleid in de praktijk met botsproeven en bespreken we eventuele bestuurlijke dilemma’s in het college. Op basis hiervan stellen we het definitieve beleidsvoorstel op, dat naar verwachting vóór de zomer van 2027 ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. Na vaststelling volgen de gebiedsgerichte toepassing en, na twee jaar, een evaluatie van de werking en resultaten.

Openbaarheid

Deze raadsbrief en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

Datum 9 september 2026

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer