Gemeente Enschede

Voorstel Gemeenteraad F

Onderwerp	Gids Buitenkans 2022		
Portefeuillehouder	Jurgen van Houdt agendaletter (F))		
Organisatieonderdeel	Cluster Strategie & Beleid Fysiek	Aangeboden aan Raad	31 mei 2022
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	2200049603

Wij stellen u voor te besluiten om:
de Gids Buitenkans 2022 vast te stellen.

Inleiding

Waarom een herziening van de Gids Buitenkans?
Met de vaststelling van de Visie landelijk gebied (juli 2021) heeft de Gemeenteraad van Enschede haar ambities voor het landelijk gebied ingrijpend vernieuwd. De Visie heeft gevolgen voor de beleidsinzet van de gemeente bij de inrichting, het beheer en de vergunningverlening in het landelijk gebied. De gemeente stelt in vervolg een Natuur- & Landschapsplan op over de uitvoering van de groene ambities. Dat plan komt eind 2022 beschikbaar. Met dit voorstel wordt de bestaande Gids Buitenkans (2008, aangepast in 2014) herzien omdat de regels daarvan niet meer aansluiten bij het nieuwe beleid van de Visie landelijk gebied.

De herziene Gids Buitenkans 2022 geeft regels voor initiatieven van inwoners, eigenaren en bedrijven voor bijvoorbeeld bouwen en slopen in het landelijk gebied. De initiatiefnemer kan met behulp van de Gids inschatten of een voorgenomen plan aan het huidige gemeentelijke beleid kan voldoen. De gemeente gebruikt de regels uit de Gids bij de formele besluitvorming over het verlenen van een vergunning en waar nodig ook voor de aanpassing van het bestemmingsplan (en in de toekomst het omgevingsplan).

De herziene Gids geeft ruimte aan dynamiek in het landelijk gebied, met waarborgen voor de kwaliteiten van onder meer natuur en landschap. Daarmee vult de Gids het beleid uit de Visie landelijk gebied concreet in.

Reden voor herziening: van Gids Buitenkans (2014) naar Gids Buitenkans 2022
Om een aantal redenen is de Gids (2014) niet meer actueel en wordt de inhoud herzien in de Gids 2022.

1) Tot medio vorig jaar was de Gids Buitenkans het voornaamste beleidsdocument van de gemeente voor het landelijk gebied. De Gids uit 2014 bestaat uit een hoofdstuk ‘Ambitie en Visie’, uit hoofdstukken die aangeven welke weg (proces) een initiatief volgt en volgens welke regelingen (inhoud) een initiatief wordt beoordeeld. De Gemeenteraad heeft in juli 2021 met de Visie landelijk gebied Enschede nieuw beleid voor het landelijk gebied vastgesteld. Daarmee is het hoofdstuk ‘Ambitie en Visie’ van de Gids (2014) ingehaald door de tijd. Bij de huidige herziening wordt voor het beleid verwezen naar de recente Visie landelijk gebied. De Gids werkt dit beleid uit in kaders en regels, waaraan nieuwe initiatieven kunnen worden getoetst.

2) Sinds 2014 zijn nieuwe inzichten ontstaan en zijn nieuwe gebruiksvormen opgekomen. De Gids uit 2014 kent globale regels voor ‘zonnecollectoren en zonnepanelen’. Inmiddels heeft de gemeente een uitgewerkte set beleidsregels bij de Energievisie vastgesteld. Deze Gids verwijst naar die beleidsregels. De Rood voor Rood-regels uit de oude Gids zijn verbeterd met de ervaringen van de afgelopen jaren. Nieuw toegevoegd zijn regels voor de registratie van sloopmeters. Voor wonen zijn regels gemaakt voor woonvormen als woningsplitsing, inwonen, kamerverhuur, tweede bedrijfswoning, mantelzorg enzovoorts. Een andere actualisatie betreft de indeling en strategie voor het landschap uit de Visie landelijk gebied. De grondslag voor die regels is veelal gelegd in de Visie landelijk gebied en deels ook in ander beleid van de gemeente. De Gids verwijst daarbij ook naar beleidsdocumenten in voorbereiding, waarover de Raad op een later tijdstip besluit. Nieuwe beleidsregels zullen zich altijd blijven aandienen. Het heeft daarom geen zin met de vaststelling van de Gids op die nieuwe kaders te wachten.

3) De Gemeenteraad, het College en de uitvoerende ambtenaren hebben de afgelopen jaren ervaringen opgedaan bij de behandeling van initiatieven. Die ervaringen gaan bijvoorbeeld over de toepassing van

de ‘weegschaal’ uit de Gids (2014). De weegschaal roept het beeld op dat precies valt af te wegen of het private / commerciële voordeel van een initiatief niet groter is dan het publieke / maatschappelijke belang. Door een ‘onsje’ publiek belang bij te voegen kan precies worden vastgesteld of een plan in evenwicht is. Ook in de Gemeenteraad is gebleken dat deze werking van de weegschaal moeilijk te hanteren is. Om deze reden is de weegschaal uit de Gids gehaald. Met verwijzing naar de Omgevingswet (zie ook hierna) wordt nu gesproken over balans tussen beschermen en benutten. Dat lijkt soortgelijk, maar zonder de pretentie uit te kunnen rekenen en kwantitatief aan te tonen wanneer evenwicht is bereikt.

De ervaringen uit de afgelopen jaren zijn ook benut om diverse regels anders vorm te geven. Dat is niet gedaan met een evaluatie vooraf, maar als toets achteraf. In een aantal bijeenkomsten is nagegaan hoe de herziene versie van de Gids helpt om eerder behandelde initiatieven te beoordelen. Met wat is genoemd de 95%-versie van de Gids is in ‘botsproeven’ nagegaan hoe de ‘oude’ praktijkvoorbeelden met deze herziene versie worden beoordeeld. In de eindversie van de Gids zijn de resultaten van de botsproeven verwerkt. Bij de botsproef bleek bijvoorbeeld dat de regels van de concept-Gids over Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) niet van toepassing waren op een locatie met vrijkomende niet-agrarische bebouwing. Daar is naar inhoud geen reden voor en daarom is de VAB-regeling in de eindversie van de Gids ook van toepassing verklaard op waardevolle gebouwen met een andere dan een agrarische achtergrond.

4) De Omgevingswet is vastgesteld en treedt naar verwachting in 2023 in werking. De gemeente Enschede bereidt zich op de invoering van deze ingrijpende wetgeving voor. Zoals hiervoor genoemd gaat de Gids -net als de Visie landelijk gebied- uit van balans tussen beschermen en benutten. De Omgevingswet gaat ook uit van het bieden van mogelijkheden met -waar nodig- een voorbehoud: ‘Ja, mits’. Dat beginsel is overgenomen. Initiatiefnemers krijgen de ruimte, zolang de gevolgen voor de fysieke leefomgeving binnen de perken blijven. De regels geven aan wanneer dat het geval is. Per ontwikkeling vindt een zorgvuldige afweging plaats. En tot slot vraagt de Omgevingswet om aandacht voor participatie. Ook de gemeente hecht daar veel waarde aan. Een initiatief hoeft niet ieders goedkeuring te verkrijgen, wel is het nodig om het gesprek te voeren met de belanghebbenden. De Gids vraagt daar aandacht voor.

5) Bij de vaststelling van de Visie landelijk gebied zijn twee moties aangenomen die vooruitkijken naar de Gids. De motie ‘Vitaal buitengebied Enschede’ (Ten Vergert – 6 juli 2021) vraagt om voor initiatieven waarop de Gids geen eenduidig antwoord geeft de Raad te consulteren. Deze motie werkt door in het proces dat een initiatief volgt. Daar is nu in opgenomen dat bij complexe en ingrijpende initiatieven niet pas aan het einde, maar eerder een toets kan plaatsvinden bij de Gemeenteraad. Deze toets is alleen bedoeld voor complexe gevallen van maatwerk, waarbij niet op voorhand duidelijk is of het initiatief past binnen het beleid van de Visie landelijk gebied of andere gemeentelijke beleidskaders. Welke initiatieven voor deze toets in aanmerking komen is niet op voorhand te zeggen. Wel dat het gaat om plannen met naar verwachting veel effect op de leefomgeving, plannen die vernieuwend zijn (waar nog geen voorbeeld van is) en plannen waar twijfel bestaat over -wat eerder is aangeduid als- de balans tussen beschermen en benutten.

De motie ‘Alternatieve woonvormen (voor senioren) in het buitengebied’ (Overink 6 juli 2021) vraagt om ruimte te geven aan een experiment, ook in combinatie met Rood voor Rood / Vrijkomende Agrarische Bebouwing. Gevraagd is in de Gids uit te werken hoe de woonvorm na ingebruikname voor langere tijd geborgd kan worden. De Gids besteedt daarom nu aandacht aan bijzondere woonvormen, waarbij de combinatie met RvR en VAB mogelijk is. Voor de waarborging wordt in voorkomende gevallen een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer gesloten als aanvulling op de publiekrechtelijke regels van het bestemmingsplan of de voorwaarden in de vergunning.

Door de Gids vast te stellen zijn beide moties in het beleid verwerkt en daarmee uitgevoerd.

Kennis nemen van de inhoud van de Gids
Dit raadsvoorstel bevat in de volgende paragraaf een ‘publieksvriendelijke samenvatting’ waarin staat waarom de Gids is opgesteld en wat voor soort informatie de Gids bevat. Een los bijgevoegde samenvatting gaat ook in op de inhoud van de regelingen. De complete versie van de Gids vat per onderwerp de hoofdlijn van de regeling samen. Op deze manier is gepoogd voor verschillende doelgroepen een toegankelijke versie van de Gids te maken.

De gebruikers van de Gids zijn initiatiefnemers voor bouwen, wonen of ander gebruik van het landelijk gebied. De samenvatting helpt ze op weg: welk deel van de Gids is voor mijn plan van belang. De samenvatting per regeling (zoals Rood voor Rood, of verduurzaming van een bestaande woning) zorgt voor vervolginformatie. Als de initiatiefnemer daarmee het juiste onderdeel van de Gids heeft gevonden, zal de meer uitgebreide tekst hen verder helpen. Omdat ook het beleidskader en de ambities van de Visie landelijk gebied van belang zijn, zal ook

de Visie moeten worden bekeken. Dat is zeker het geval bij maatwerk, bedoeld voor de initiatieven waarvoor de regels van de Gids niet voldoende inzicht bieden. In dat geval zijn vooral de vier ontwikkelingsprincipes, het beleid per thema en de opgaven uit de Visie van toepassing.

Ontwikkelingsprincipes
- **V**ersterken groenblauwe structuur
- **V**erbinden stad & land
- **V**anuit het landschap ontwikkelen;
- **V**ernieuwen: ruimtelijk, economisch, sociaal en bestuurlijk.

Publieksvriendelijke samenvatting
De gemeente Enschede hecht veel waarde aan een vitaal, leefbaar en mooi landelijk gebied (10.000ha). De Visie landelijk gebied (juli 2021) beschrijft de ambities van de gemeente met drie keer een 'B'. **B**escherming van landschap en natuur; **B**enutten met gevarieerd gebruik voor landbouw, wonen en recreatie; **B**uren, zodat stad en land samen sterker staan. De Gids Buitenkans 2022 bouwt daarop voort met regels die deze ambities concreet maken. De regels zijn direct toe te passen voor iedereen met een plan of initiatief voor bijvoorbeeld bouwen in het buitengebied. De Gids helpt eigenaren, bewoners en bedrijven om na te gaan of het initiatief kansrijk is.

Met de Gids kunnen initiatiefnemers een plan ontwikkelen dat past binnen het beleid. Zij kunnen zelf de inschatting maken of het initiatief tot een vergunning kan leiden. Of dat het anders moet. Denk bijvoorbeeld aan meer aandacht voor de landschappelijke inpassing, de sloop van oude gebouwen etc. De gemeente gebruikt de regels uit de Gids bij de formele beoordeling van plan. Hoofdvraag is of het plan van de initiatiefnemer (een bewoner, eigenaar of bedrijf) past bij het algemeen belang, zoals van natuur en landschap? De beleidsregels van de Gids geven richting aan het gesprek daarover tussen initiatiefnemer en gemeente.

De Gids kent vier grote regelingen voor bouwen en slopen: Rood voor Rood, Sloopregistratie, Vrijkomende Agrarische Bebouwing en Rood voor Groen. Verder bevat de Gids regels per thema. Dat zijn regels over wonen, landbouw, niet-agrarisch werken, natuur, zorg, recreatie, landgoederen, bos en energie. De Gids dekt niet alle denkbare plannen. Voor initiatieven waar de regels geen uitkomst bieden vindt 'maatwerk' plaats. Dan zijn er geen uitgewerkte regels en wordt per geval bekeken of het plan past binnen de beleidskaders en ambities van de Visie landelijk gebied. De Gids schetst voor alle initiatieven welke stappen een plan moet doorlopen van initiatief tot goedkeuring van medewerking van de gemeente.

De Gids Buitenkans bestaat sinds 2008 en is eerder herzien in 2014. De herziening in 2022 is nodig om de regels aan te passen aan het nieuwe beleid van de Visie landelijk gebied uit 2021. Ook verandert de landelijke wetgeving met de komst van de Omgevingswet in 2023. De nieuwe versie van de Gids past uitgangspunten van die wet toe: balans in beschermen en benutten / 'ja, mits' bij een nieuw initiatief / meer aandacht voor participatie.

Beoogd effect
Het bieden van een actueel kader gericht op beleidsregels en afweging van fysieke plannen / initiatieven in het landelijk gebied. Dit kader geeft een vervolg op de vaststelling van de Visie landelijk gebied, komt tegemoet aan ingediende moties en past in de voorbereiding van de gemeente op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit kader helpt om het goede evenwicht te vinden tussen een levendig en krachtig landelijk gebied (benutten) en het behoud en de ontwikkeling van de groene kwaliteiten (beschermen).

Argumenten
1.1 Met het vaststellen van de Gids Buitenkans geeft de gemeente een handvat aan de inwoners, bedrijven en organisaties voor de ontwikkeling van initiatieven in het landelijk gebied.
Veel van wat er in het landelijk gebied gebeurt wordt gedaan door inwoners, bedrijven en organisaties. Met deze Gids geeft de gemeente duidelijkheid over de ruimte die initiatiefnemers daarbij hebben. De Gids nodigt uit om invulling te geven aan een leefbaar landelijk gebied en voorkomt tevens zoveel mogelijk dat bewoners en bedrijven met plannen komen die niet passen in het beleid. De Gids is de basis waarop de gemeente met initiatiefnemers in gesprek gaat over mogelijkheden en over wat wel/niet wenselijk is.

1.2 Met de vaststelling van de Gids krijgt de gemeente een actueel kader voor de beoordeling van initiatieven.
De gemeente moet beoordelen of een initiatief wel/niet past in het landelijk gebied van Enschede door te beslissen over vergunningen en/of aanpassing van ruimtelijke plannen. Dat moet op een objectieve en uniforme wijze gebeuren. De gemeente moet haar beslissing kunnen onderbouwen. Daarvoor dienen de beleidsregels uit de Gids.

Risico's

1.1 De Gids wekt de verwachting van 'recht' op uitvoering / een pasklaar antwoord

Initiatieven kennen een grote verscheidenheid en de meeste discussie vindt plaats over de grensgevallen: wat kan net wel / wat kan net niet. De beleidsregels kunnen de verwachting wekken dat alles is toegestaan dat -volgens de initiatiefnemer- aan een regel voldoet. De regel wordt dan opgevat als een 'recht', terwijl de regels in deze Gids vooral bedoeld zijn als handvat en richtlijn. Het zal altijd nodig zijn om te interpreteren en te beoordelen. De gemeente grijpt dan terug naar de bedoeling van de regel, niet naar de letter. De Gids geeft met andere woorden in diverse gevallen geen pasklaar antwoord. Alleen al omdat de context (zoals de kwaliteit van het landschap; de belangen van omwonenden) telkens zal verschillen is de Gids geen 'afvink'-lijstje met vereisten, maar een handvat om in praktijk te kunnen voldoen aan het beleid.

1.2. De gemeente moet ook de begeleiding van de initiatieven op orde hebben

Een actuele Gids zorgt voor een goed handvat en beoordelingskader op 'papier'. Dat is niet voldoende om initiatiefnemers ook op klantvriendelijke wijze in hun initiatief te begeleiden. Die begeleiding vraagt aandacht. De gemeente moet haar organisatie zo hebben ingericht dat een initiatiefnemer bij elke stap tijdig een adequate reactie krijgt en waar nodig hulp bij het doorlopen van de procedure. Het vraagt veel van de interne gemeentelijke organisatie om de veelsoortige initiatieven ieder op een juiste wijze te begeleiden. Naast de invoering van de Gids vraagt het op orde brengen van de interne organisatie voor de intake en begeleiding van plannen de nodige aandacht.

Financiële dekking van het voorstel

De uitvoering van de Gids vergt -naar de huidige inzichten- geen extra financiële dekking. De toepassing is gedekt in de reguliere begroting, inclusief de verruiming van het budget het landelijk gebied, die bij de vaststelling van de Visie landelijk gebied in juli 2021 is geaccordeerd. Als na de invoering van de Gids een grote toestroom van initiatieven ontstaat, die veel begeleiding en advisering vergen, dan kan op een later moment blijken dat aanvullende capaciteit van het ambtelijk apparaat nodig is. Indien zich dat voordoet is over de inzet en financiering van die extra benodigde capaciteit aanvullende besluitvorming nodig.

Alternatieven

Het is al geruime tijd de wens van de gemeenteraad om de Gids Buitenkans aan te passen aan de actuele beleidskaders. Het alternatief is deze herziening achterwege te laten. Dan ontstaat strijdigheid tussen de Gids, die dateert uit 2014 en de Visie landelijk gebied (2021) en andere beleidskaders die na 2014 zijn vastgesteld. De gemeente brengt daarmee initiatiefnemers in het landelijk gebied in verwarring, schept onzekerheid en zal niet in staat zijn om onderbouwd positie in te nemen bij de beoordeling van onder andere aanvragen voor vergunningen.

Een ander alternatief is de regels van de Gids sluitend maken voor elk initiatief: een spoorboekje dat bij toepassing tot een onomstotelijk 'antwoord' komt op de vraag of een initiatief toelaatbaar is. Dit alternatief is als onhaalbaar en ook onwenselijk beoordeeld. Een dergelijke werkwijze past niet bij het gedachtengoed van de aangenomen Motie Vitaal Buitengebied Enschede (Ten Vergert 6 juli 2021), die uitgaat van een nadere afweging en consultatie van de Raad. De omstandigheden van het initiatief maken vaak een 'zachte afweging' wenselijk, waarin aanpalende belangen, landschappelijke inpassing etc. meewegen. Een hard spoorboekje is ook onhaalbaar omdat er altijd situaties en plannen zullen opkomen, waar het vooraf bedachte beoordelingskader niet in voorziet. Denk -vanuit het verleden geredeneerd- aan de opkomst van nieuwe gebruiksvormen zoals een zonneveld, een telefoonmast of een natuurbegraafplaats. Daarnaast is dit alternatief onwenselijk omdat de Gids in een dergelijk geval heel omvangrijk, juridisch en weinig toegankelijk wordt. Het effect zal ook zijn dat het passen binnen de regel belangrijker wordt dan het voldoen aan de achterliggende bedoeling. Het gesprek tussen initiatiefnemer en gemeente gaat daarbij ook goeddeels verloren.

Participatie

De beleidskeuzen voor het landelijk gebied zijn opgenomen in de Visie landelijk gebied. Over de Visie heeft op diverse momenten in uitgebreide vorm participatie plaatsgevonden. De Raad heeft zich daarover positief uitgelaten. In de Gids liggen niet direct beleidskeuzen voor, meer uitvoeringsvragen. Dat vraagt om een andersoortige participatie. Over de opzet en inhoud van de Gids is met maatschappelijke organisaties en overheden gesproken. Het gevoerde overleg heeft in grote lijn steun voor de herzieningen van de Gids opgeleverd en ook tal van suggesties om de tekst op onderdelen te versterken. Aan die suggesties is veelal gevolg gegeven. Gevraagd is ook om een goede begeleiding van initiatieven (zie daarvoor onder risico 1.2.).
De bijlage met de evaluatie en het verslag van participatie Gids Buitenkans geeft een overzicht van de gevoerde gesprekken. Daarin staan ook de twee moties, die zijn verwerkt in de Gids.

Communicatie
Communicatie met direct betrokkenen
De organisaties en overheden waarmee gesproken is bij de voorbereiding worden over de vaststelling van de Gids geïnformeerd.

Rechtsgeldige bekendmaking van gemeentelijke regelgeving
De inwerkingtreding van de vastgestelde beleidsregel 'Gids buitenkans' wordt overeenkomstig het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht en de Bekendmakingswet bekend gemaakt in het Gemeenteblad en daarnaast ook in de Huis aan Huis. De vastgestelde beleidsregel zelf is na inwerkingtreding te raadplegen op de landelijke voorziening www.overheid.nl.

Vervolg
Tegen uw besluit om de Gids Buitenkans vast te stellen staat geen bezwaar of beroep open. De Gids treedt in werking op de dag na bekendmaking van het besluit tot vaststelling. Het genoemde sloopregister treedt in werking op het moment dat dit register met een besluit van het College open is gesteld. De Gids verwijst op diverse plaatsen naar het Natuur- & Landschapsplan, dat ook een uitvoeringsinstrument is van de Visie landelijk gebied. Het Natuur- & Landschapsplan komt naar verwachting eind 2022 beschikbaar. Om de uitvoering van dat plan mogelijk te maken kunnen zich aanvullende budgettaire vragen aandienen.

Bijlagen

1. Raadsbesluit
2. Gids Buitenkans 2022
3. Samenvatting Gids Buitenkans 2022
4. Bijlage met de evaluatie en het verslag van de participatie

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris,	**de Burgemeester,**
E.A. Smit	R.W. Bleker