

Evaluatie en participatie Gids Buitenkans

Mei 2022

Deze notitie gaat in op de evaluatie die aanleiding is en input vormt voor de herziening van de Gids Buitenkans (2014). Daarbij zijn twee moties betrokken die de Gemeenteraad heeft aangenomen bij de behandeling van de Visie landelijk gebied (juli 2021). Deze notitie doet ook verslag van de participatie: de inbreng van betrokken partners in het landelijk gebied.

1. Evaluatie

1.1. Wat is de reikwijdte van de evaluatie?

De Gids Buitenkans is een bekend en beproefd instrument in de gemeente Enschede. Sinds 2008 werkt de gemeente met de Gids Buitenkans voor initiatieven in de fysieke leefomgeving van het landelijk gebied. De Gids geeft houvast aan de initiatiefnemers om te zien waaraan plannen moeten voldoen. De Gids is het formele kader dat de gemeente gebruikt om de aanvraag van een vooroverleg of vergunning (al dan niet samen met een wijziging van het bestemmingsplan) te beoordelen.

Derde versie Gids Buitenkans

De Gids Buitenkans geeft een kader om te kunnen beoordelen of nieuwe initiatieven in het landelijk gebied wenselijk zijn. De eerste Gids is van 2008 met enkele wijzigingen in 2010. Na evaluatie in 2013 is in 2014 een herziene versie van de Gids uitgebracht. Bij de herziening is gebruik gemaakt van het gedachtegoed van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO). De KGO is ontstaan binnen de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel en gaat uit van een balans om evenwicht te brengen tussen het privébelang van de initiatiefnemer en het publiek belang. Deze derde versie sluit de Gids aan op de Visie landelijk gebied Enschede (2021) en op de Omgevingswet (inwerkingtreding verwacht 2023) met het beginsel van beschermen en benutten.

In 2013 heeft over de eerste versie van de Gids een uitvoerige evaluatie plaatsgevonden. De Gids was toen nieuw. Alle reden om de werking goed na te gaan en de ervaringen te verwerken in de tweede versie. Inmiddels is de Gids niet weg te denken bij het concreet maken van gemeentelijke beleid voor burgers (bedrijven en eigenaren) die willen bouwen, slopen of iets anders willen in het landelijk gebied. Bij de toepassing zijn geen grote vraagstukken en structurele tekortkoming aan het licht gekomen. De voornaamste reden om de Gids Buitenkans (2014) te herzien is dan ook een heel andere. De gemeenteraad heeft nieuw beleid vastgesteld. De directe aanleiding om de Gids te herzien is dat het beleid uit de Visie landelijk gebied (juli 2021) in de Gids moet doorklinken.

Om deze redenen is het niet nodig gevonden om een uitvoerige evaluatie uit te voeren. Niet de werking van de Gids is aanleiding voor het uitbrengen van een nieuwe versie, maar de aanpassing van het aan de Gids ten grondslag liggende beleid. Dat neemt niet weg dat op een aantal manieren en met verschillende overwegingen naar het functioneren van de Gids is gekeken.

1.2. Ervaringen en overwegingen bij de herziening van de Gids

De jarenlange ervaringen die met de werking van de Gids Buitenkans zijn opgedaan zijn benut om de opzet en invulling te versterken. Ook in beleid en regelgeving vindt vernieuwing plaats. Dit alles komt op de volgende wijze samen in de nieuwe versie van de Gids Buitenkans (2022).

Visie landelijk gebied

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.

Nieuwe onderwerpen en inzichten

Sinds 2014 zijn nieuwe inzichten ontstaan en zijn nieuwe gebruiksvormen opgekomen. De Gids uit 2014 kent bijvoorbeeld 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 verfijnd, apart toegevoegd zijn regels voor Sloop. Voor wonen zijn regels opgenomen voor woonvormen als woningsplitsing, inwonen, kamerverhuur, tweede bedrijfswoning, mantelzorg enzovoorts. Een andere actualisatie betreft het landschap. Deze onderwerpen zijn gezamenlijk met collega's van de verschillende afdelingen – Beleid, Omgeving & Recht, Ontwerp en Ontwikkeling – besproken. In dat overleg is bepaald dat de Gids op deze thema's nadere uitwerking, actualisatie of aanscherping nodig heeft. Waar de vorige Gids en de bestemmingsplannen verwijzen naar zogenoemde Koesteransichten, geldt nu de indeling en strategie voor het landschap uit de Visie landelijk gebied en de daarbij behorende landschapsstudie.

Van koesteransichten naar landschapsstrategie

De vorige versie van de Gids en de bestemmingsplannen voor het landelijk gebied verwijzen naar 'Koesteransichten'. Dat zijn voorbeelden van plannen die passen bij de verschillende soorten landschappen. De Visie landelijk gebied gaat uit van een indeling naar type landschap, een waardering van de kwaliteit en een daarbij passende strategie: inpassen, aanpassen of transformeren. De 'oude' koesteransichten kunnen nog benut worden ter inspiratie want de kenmerken van de landschappen zijn niet veranderd. Wel heeft de Visie en daarmee de Gids een nieuwe aanpak gekozen met de hiervoor kort samengevatte strategie.

De grondslag voor de regels in de Gids is veelal gelegd in de Visie landelijk gebied, maar deels ook in ander beleid van de gemeente. In de Gids (2022) is naar dat andere beleid verwezen, zodat ook bij eventuele rechtsgedingen daar direct op kan worden teruggevalen.

De Visie landelijk gebied (en ander beleid) bevat het beleid op hoofdlijnen. In de Visie staat wel dat 'verstening' van het landelijk gebied ongewenst is, maar niet hoeveel sloop nodig is om toch een nieuwe bouwtitel te kunnen verkrijgen. De Gids spitst het algemene beleid toe op dat soort vragen.

Denken zoals bedoeld in de Omgevingswet

De Omgevingswet treedt in 2023 in werking. Die wet en de voorbereiding op de toepassing daarvan brengen nieuwe inzichten met zich mee. In de Gids van 2014 staat de weegschaal centraal. Het beeld dat de weegschaal oproept, is dat precies valt af te wegen of het private / commerciële voordeel kleiner of gelijk is aan het of publieke / maatschappelijke belang. Door een 'onsje' publiek belang bij te voegen, kan dan precies worden vastgesteld of een plan in evenwicht is. De Omgevingswet heeft het over balans tussen beschermen en benutten. Dat lijkt soortgelijk, maar zonder de pretentie exact uit te rekenen wanneer evenwicht is bereikt. De weegschaal is dan ook losgelaten in de herziene Gids 2022. Uit het denken in lijn met de Omgevingswet volgt ook dat afwegingen over plannen in de fysieke leefomgeving geen 'wiskunde' zijn. In veel gevallen is interpretatie nodig, kijken naar de

achtergrond en bedoeling. De regels van de Gids zijn niet gemaakt om als formule in te vullen. Vaak is een afweging nodig. Als de regels geen uitkomst bieden, is sprake van 'maatwerk' en moet worden teruggegrepen op (de bedoeling) van het achterliggende beleid uit de Visie landelijk gebied of andere gemeentelijke beleidsstukken.

De Omgevingswet gaat uit van mogelijkheden met een voorbehoud: 'Ja, mits'. Dat beginsel wordt 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 aandacht voor participatie. Dat is wat anders dan 'draagvlak', dat suggereert dat iedereen het eens is met een plan. Een initiatief hoeft echter niet ieders goedkeuring te verkrijgen, wel is het nodig om het gesprek te voeren met de belanghebbenden. De Gids vraagt daar aandacht voor.

Praktische ervaringen

De gemeente heeft in de loop van de jaren veel aanvragen voor initiatieven ontvangen en daar met de indieners over gesproken. Argumenten zijn gewisseld en besluiten zijn onderbouwd met de beleidsregels uit de Gids. Daarbij kwamen vragen binnen, waarvoor de regels uit de Gids 'net niet' toepasbaar bleken te zijn. Die ervaringen zijn benut om tot een aanpassing te komen in de nieuwe versie van de Gids. Om na te gaan of de aangepaste regels goed werken is -niet als evaluatie vooraf- maar als toets achteraf nagegaan hoe de nieuwe versie van de Gids helpt eerder beoordeelde initiatieven of bedachte voorbeelden te beoordelen. Met wat is genoemd de 95%-versie van de Gids is in botsproeven nagegaan hoe praktijkvoorbeelden kunnen worden beoordeeld. In de eindversie van de Gids zijn de ervaringen daarbij verwerkt.

Een van die ervaringen is dat initiatiefnemers soms rechten ontleen aan de regels en uit lijken te gaan van het maximum. Dan is de gedachte: 'Als het niet verboden is, dan mag het'. Het gevolg van die gedachte is dat de regels in de Gids worden opgevat als een 'recht'. Als bijvoorbeeld bij Rood voor Rood aangegeven is welk volume maximaal mag worden gebouwd, dan is de ervaring in de praktijk dat dit maximum kan worden beschouwd als waar de initiatiefnemer minimaal recht op heeft. Daarom is in de Gids uitdrukkelijk benoemd dat de regels geen rechten zijn. De regels zijn bedoeld om tot een goed evenwicht te komen tussen beschermen en benutten; tussen ruimte geven en kwaliteit behouden.

Proces en inhoud

De Gids geeft niet alleen inhoudelijke regels; de Gids geeft ook aan welk proces een initiatief volgt. Verbeteringen van de procedure zijn mogelijk. In een aantal gevallen is de doorlooptijd van een initiatief lang en/of ontstaat laat duidelijkheid over de haalbaarheid. Als het initiatief uiteindelijk niet haalbaar blijkt, dan is veel tijd en energie besteed zonder positieve uitkomst. De ervaring leert dat de oorzaken heel divers zijn en dat de Gids lang niet altijd een oplossing biedt. De initiatiefnemer is bijvoorbeeld zelf 'eigenaar' van zijn/haar plan. Het is aan de initiatiefnemer in welk tempo of op welke wijze commentaar vanuit de gemeente wordt opgepakt. Maar ook de gemeente kan de aanpak verbeteren. Eén aspect komt niet direct terug in de Gids zelf. Dat is de organisatie intern, de wijze waarop een initiatief van intake tot aan uitvoering wordt begeleid. De gemeente heeft uit de ervaringen de conclusie getrokken dat hier verbetering nodig en mogelijk is. Een ander aspect komt wel direct terug in de opzet van de procedure. Nieuw opgenomen is dat tussentijds voor omvangrijke initiatieven met impact op de omgeving een toets kan plaatsvinden bij de Gemeenteraad. Deze aanpassing is een vervolg op de motie Ten Vergert, die bij de behandeling van de Visie landelijk gebied is aangenomen. Zie hierna onder het hoofdstuk moties.

2. Moties

Bij de vaststelling van de Visie landelijk gebied zijn twee moties aangenomen die vooruitkijken naar de Gids. De moties werken door naar de tekst van de Gids Buitenkans (2022).

2.1. Motie Vitaal buitengebied

De motie 'Vitaal buitengebied Enschede' (Ten Vergert – 6 juli 2021) vraagt over 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 initiatieven van enige omvang en complexiteit niet pas aan het einde, maar eerder een toets kan plaatsvinden bij de Gemeenteraad. Deze werkwijze voorkomt dat pas na lange tijd van planvorming en overleg blijkt hoe de Gemeenteraad over een initiatief denkt. Het is niet de verwachting dat deze tussentijdse toets heel frequent zal plaatsvinden. Het gaat om de grote complexe gevallen, waarover de Gids geen duidelijkheid biedt. De toets moet voorkomen dat veel tijd, menskracht en geld wordt besteed aan wat uiteindelijk een onhaalbaar plan blijkt te zijn.

2.2. Motie Alternatieve woonvormen

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

3. 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 met organisaties, burgers, eigenaren en bedrijven. De Raad heeft zich daarover positief uitgelaten. In de Gids liggen geen directe beleidskeuzen voor, meer uitvoeringsvragen. Over de beleidskeuzen van de Visie is het passend om breed participatie te organiseren. Over de opzet en inhoud van de Gids gaat het om uitvoeringsvragen en de toepasbare en handhaafbare formulering die daarbij past. Daartoe is wel met maatschappelijke organisaties en overheden gesproken, echter niet met individuele burgers, eigenaren en bedrijven.

Het concept van de Gids is voorgelegd aan een aantal organisaties waarmee de gemeente vaak te maken heeft in het landelijk gebied en die direct of zijdelings zijn betrokken bij initiatieven.

Hierna is kort verslag gedaan van de voornaamste opmerkingen. Waar dat van toepassing is, staat vermeld op welke wijze de opmerkingen zijn verwerkt in de eindversie van de Gids. Redactionele en kleine opmerkingen zijn wel verwerkt, maar hier verder niet toegelicht.

3.1. Provincie Overijssel en buurgemeenten

Op 17 mei is een gesprek gevoerd met mevrouw Maaïke Roelofs van de gemeente Hengelo en met de heren Harry Stoffer en Rein Jonkhans van de provincie Overijssel. De andere buurgemeenten waren niet in de gelegenheid aan het gesprek deel te nemen.

Toegankelijkheid

De gesprekspartners stelden vragen bij de leesbaarheid en toegankelijkheid van de Gids. Hoofdstuk 1 is een vrij lange inleiding en in de hoofdstukken 3 en 4 treedt herhaling op door de tekst in de kaders en de meer uitgebreide tekst die dan volgt.

De gemeente kan zich voorstellen dat het enige moeite kost om tot de inhoud van de Gids door te dringen. Ten tijde van het gesprek was de Gids ook nog niet in de juiste opmaak en ontbraken vrijwel alle afbeeldingen. Ook was de samenvatting, die de structuur en inhoud aangeeft nog niet beschikbaar. Dat neemt niet weg dat voor het eindconcept nog gepoogd is om de toegankelijkheid van de tekst verder te vergroten. Overigens hebben de 'gebruikers' van de Gids (zoals advies en rentmeester) alleen op tekstniveau opmerkingen over de begrijpelijkheid en leesbaarheid geplaatst.

Werkprocessen

De Gids en de toepassing ervan horen bij elkaar. Aanbevolen wordt om naast goede regels in de Gids ook een uniform werkproces in te richten, waarbij elke initiatiefnemer op eenzelfde wijze start met het proces (op een zelfde plek het initiatief aanmeldt) en ook een gelijksoortig verhaal krijgt over het vervolg, zodat de verwachtingen ook telkens hetzelfde zijn.

De gemeente gaat extra aandacht besteden aan het proces van intake en begeleiding van initiatiefnemers.

Omgevingsvisie / nieuw beleid

De provincie vraagt om in de Gids ook vooruit te kijken naar nieuw beleid, zoals dat in de provinciale omgevingsvisie vorm gaat krijgen. Omdat het nieuwe beleid nog niet vaststaat, is volstaan met een algemene verwijzing in paragraaf 1.3 in de Gids, waaronder de aankondiging dat beleid voor onder meer stikstof, biodiversiteit kan leiden tot andere weging van plannen.

Duurzaamheid en biodiversiteit

Mede naar aanleiding van een vraag over zonnepanelen bij woningen, bedrijven is een verwijzing opgenomen in de eindtekst naar het paraplubestemmingsplan dat daarover gaat.

De Gids verwijst wel naar duurzaamheid als een element dat meeweegt bij beslissingen over initiatieven, maar niet op de wens om de biodiversiteit te behouden of versterken. De reactie van de gemeente is dat ecologie op diverse plaatsen (zoals bij Rood voor Rood) wel degelijk als waarde is genoemd. Toegevoegd in de eindtekst is op diverse plekken dat erfbeplanting en andere elementen die bijdragen aan de biodiversiteit en het landschap behouden blijven, zoals op de slooplocatie bij toepassing van de Rood voor Rood-regeling

3.2. Terreinbeherende organisaties

Het gesprek heeft geen doorgang kunnen vinden. Landschap Overijssel (de heer Robbert Blijleven) heeft schriftelijk gereageerd.

Algemene indruk

De Gids als geheel is een prima stuk. Mooi dat daarin de koppeling met de landschapsstudie en ontwikkelingsprincipes uit Visie Landelijk gebied is gelegd.

Aansluiting op het Natuur- & Landschapsplan

Als suggestie wordt daaraan toegevoegd dat ook het verband gelegd kan worden met het Natuur- & Landschapsplan dat de gemeente opstelt en waaraan Landschap Overijssel bijdraagt door de kwaliteit van het landschap in kaart te brengen. Bij nieuwe initiatieven zou in de toekomst voor bijdragen de ruimtelijke kwaliteit / natuur en landschap bij voorkeur op dat Natuur- & Landschapsplan moeten worden aangesloten. Dat plan is immers concreter dan de Visie landelijk gebied waardoor meer gericht kan worden gewerkt aan herstel van het raamwerk van de groenblauwe dooradering in het landschap. Dat geldt ook voor de landschappelijke aankleding van een energieproject. Ook dat moet bijdragen aan beheer en ontwikkeling van het landschap. Landschap Overijssel heeft als wens dat dit ook in het (energie)beleid tot uitdrukking komt. In de eindversie van de Gids is deze verwijzing toegevoegd.

Landschapsherstel

Bij de initiatieven waar de Gids het afweegkader voor biedt gaat het veelal om 'compensatie' bij een plan voor een nieuwe ontwikkeling. Daarmee is landschapsherstel grotendeels afhankelijk van die ontwikkelingen. Wat kan de Gids Buitenkans -ook zonder externe ontwikkelingen- bijdragen aan herstel en versterking van het landschap?

Niet de Gids, maar het Natuur- & Landschapsplan van de gemeente is het plan waarin de maatregelen en locaties staan voor herstel en versterking van het landschap.

Dilemma van koopman en dominee

Landschap Overijssel heeft behoefte aan enige nieuwe ontwikkelingen op de eigen landgoederen als verdienmodel voor het toekomstige beheer. Daarbij denkt Landschap Overijssel op de eerste plaats aan functiewijziging van bestaande gebouwen en veel minder aan het toevoegen van nieuwe bouwwerken. Landschap Overijssel steunt immers het beleid gericht op 'ontstening'. Nieuw rood, zoals tiny houses, kan wel het nodige geld opleveren, maar draagt niet bij aan het beleid voor ontstening. Op diverse locaties binnen de gemeente ziet Landschap Overijssel kansen voor een verantwoorde oplossing. De hoop is op medewerking van de gemeente bij die zoektocht. Naar aanleiding van dit dilemma, dat ook door OPG naar voren is gebracht, is in hoofdstuk 5 onder 'maatwerk – inhoudelijke toetsing' opgenomen dat bij de afweging over een nieuwe ontwikkeling of functieverandering rekening kan worden gehouden met het veiligstellen van het beheer van cultuurhistorische kwaliteiten / landgoederen.

3.3. Overijssels Particulier Grondbezit (OPG)

Op 16 mei is een gesprek gevoerd met mevrouw Joukje Bosch en de heer Rogier Hooge Venterink.

Het OPG is een vereniging van landgoedeigenaren in Overijssel met een flink aantal leden met een landgoed in de gemeente Enschede. De opmerkingen van OPG concentreren zich op de wijze waarop de Gids met de belangen van landgoederen omgaat.

Beperkte aandacht voor landgoederen

Het valt OPG op dat paragraaf over landgoederen in de concept-Gids beknopt is. Daarbij wordt wel onderkend dat de mogelijkheden die de Gids biedt, zoals Rood voor Rood en andere onderdelen ook

op landgoederen van toepassing zijn. Veel van de aanpassingen op landgoederen zullen als maatwerk worden behandeld. Daar is op zich geen lange tekst voor nodig. Gemist wordt wel de specifieke aandacht die de Visie landelijk gebied in het vooruitzicht stelt met regels voor onder meer recreatie op landgoederen. Ook is in het concept van de Gids gesteld dat Rood voor Rood geen verdienmodel moet zijn. Dat wordt onderschreven, maar een vaste inkomstenbron, zoals via erfpacht kan wel hard nodig zijn om het beheer van een landgoed over een lange periode te bekostigen. Naar aanleiding van deze opmerkingen is in de eindversie van de Gids nadrukkelijker gesteld dat de gemeente veel belang hecht aan de historische landgoederen. Bij de afweging van initiatieven (vaak maatwerk) wordt ook betrokken dat een inkomstenbron nodig kan zijn voor het beheer van dit cultuurhistorische erfgoed met vaak landschappelijke en natuurlijke waarden.

Proces: doorlooptijden, vast aanspreekpunt en tussentijds advies

Over het proces dat een initiatief volgt merkt OPG op dat geen inzicht wordt gegeven in de doorlooptijden van de verschillende stappen. In reactie stelt de gemeente dat doorlooptijden zullen uiteenlopen vanwege de grote verschillen in de initiatieven en omdat het niet alleen om de voortgang bij de gemeente gaat, maar ook de initiatiefnemer tijd nodig heeft om het plan uit te werken, onderbouwend onderzoek te doen etc. In de eindtekst van de Gids is nu opgenomen dat bij de intake met de initiatiefnemer wordt verkend wat de stappen zijn en welke doorlooptijden daarbij kunnen horen. Bij de processtappen is OPG positief over het invoegen van de mogelijkheid -bij grote complexe initiatieven- om tussentijds een plan voor advies aan de Gemeenteraad voor te leggen. Over het proces vraagt OPG tot slot om een vast aanspreekpunt per initiatief, waarbij ook gevraagd wordt om kennis aan de zijde van de gemeente over de problematiek van de landgoederen. De gemeente onderkent het belang van een goede begeleiding van de initiatieven en noteert de vraag om voldoende kennis over landgoederen bij de gemeente beschikbaar te hebben.

Niet-agrarisch werken

Net als van diverse andere kanten is opgemerkt heeft OPG een opmerking over de omvang van niet-agrarische bedrijvigheid in een Vrijkomend Agrarische Bedrijf. In het concept van de Gids was die eis maximaal 5 werknemers en maximaal 10 bezoekers per dag. Op grond van de reacties is deze eis in de eindversie van de Gids afhankelijk gemaakt van de situatie en de draagkracht van de omgeving.

Rood voor Groen

De regeling wordt in hoofdlijn onderschreven, ook de inhoudsmaten (tussen 1000 – 1500 m³) van een nieuw landgoed. Verder adviseert OPG om de Natuurschoonwet directer te volgen. Voor rangschikking onder de NSW is het sinds begin 2022 niet meer toegestaan om agrarische grond te rangschikken met een plan voor natuurontwikkeling. De natuur moet al aanwezig zijn op het moment van rangschikking. Ook bevat de NSW-regelgeving goede beschrijvingen wat onder natuur moet worden verstaan. In de eindversie van de Gids is deze aanbeveling opgevolgd.

3.4. Stawel

Op 16 mei is een gesprek gevoerd met de heer Gerrit Meutstege.

Stawel is de Stichting voor duurzame plattelandsontwikkeling Enschede met grote kennis en betrokkenheid bij het landelijk gebied van Enschede.

In het gesprek met Stawel is een groot aantal praktische opmerkingen gemaakt op het concept van de Gids. Deze opmerkingen betreffen de leesbaarheid en de toepasbaarheid van de Gids. Een groot

deel van de opmerkingen komen overeen met de reactie van een of meer andere gesprekspartners. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn de volgende aanpassingen in het concept doorgevoerd:

- De standaard van 100 m2 bijgebouw bij Rood voor Rood. Waarom dan toch vermeld dat het om een maximum gaat. Dit is niet aangepast
- Vraagtekens bij de meerwaarde van de financiële onderbouwing bij Rood voor Rood. Deze verplichting is komen te vervallen
- De te korte geldigheid van de sloopvouchers bij de sloopregistratie en melding van een verkochte voucher. De termijnen zijn verlengd
- Vraag over de wijze waarop een belangstellende inzicht kan krijgen in de lijst met beschikbare vouchers. Vermeld is dat dit nog moet worden uitgewerkt.
- Onduidelijkheid over een tekst in het concept over bijgebouwen voor landschapsonderhoud. Deze tekst is mede op grond hiervan vervallen.
- Het te kleine aantal toegestane werknemers en bezoekers bij een niet-agrarische activiteit in het buitengebied. Dit aantal is verruimd / meer afhankelijk gemaakt van de situatie
- Onderscheiding in soorten voedselbos. Het verschil in intentie (commercieel – sociaal-educatief) is genoemd
- Duidelijker rangschikking van de definities. Is nu op alfabetische volgorde gezet

3.5. Rentmeesters / adviseurs: Eelerwoude / Takkenkamp

3.5.1 Eelerwoude

Op 17 mei is gesproken met de heer Mark Elshof en mevrouw Brigit Pegge van Eelerwoude

Eelerwoude is een adviesbureau met opdrachtgevers in de gemeente Enschede, waarbij in praktijk gebruik wordt gemaakt van de Gids Buitenkans.

Gids ziet er goed uit

De algemene indruk van de aanpassingen van de Gids is positief. Daarbij noemen de gesprekspartners de volgende elementen:

- De aanpassing sluit goed aan op de vorige versie van de Gids én biedt meer mogelijkheden
- De toepassing van het Ja, mits principe.
- De ruimte voor maatwerk – een goede balans tussen regels en ruimte geven
- De toevoeging van de regeling met sloopvouchers.
- De mogelijkheid om bij complexe gevallen de Gemeenteraad vroegtijdig om advies te vragen.

Algemene kanttekeningen / suggesties

Bij deze positieve punten plaatst Eelerwoude ook enkele algemene kanttekeningen:

- De nieuwe werkwijze met ja, mits vergt meer meedenken en een actieve inzet van het ambtelijke apparaat van de gemeente. Vraag en zorgpunt is of de gemeente dat kan leveren? Suggestie is om per stap in het proces een soort formulier te ontwikkelen, waar in staat wat in die stap aan de orde moet komen. Ervaring in andere gemeenten leert dat een dergelijk formulier houvast geeft voor de initiatiefnemer en de verwachtingen aanscherpt. Gaat de gemeente de begeleiding zo inrichten dat één vast contactpersoon het aanspreekpunt is voor de initiatiefnemer. En biedt het proces gelegenheid voor de initiatiefnemer om het plan zelf toe te lichten in de ambtelijke vergadering waar de gemeente haar besluiten voorbereidt over het plan. De ervaring nu is dat sommige elementen of argumenten niet goed doorkomen en daarmee niet juist worden meegewogen.
- Een aantal regelingen oogt heel gedetailleerd, zoals de eisen voor hobby's (zwembad en paarden) bij woningen. De ervaring leert dat elke situatie anders is en dat heel gedetailleerde regels een kwalitatief betere oplossing in de weg kunnen staan. De suggestie is om niet te ver

door te schieten in de regelgeving. Over het geheel genomen is de balans in orde, maar op enkele punten gaat de Gids wat ver in detail.

De gemeente heeft zelf ook de behoefte om het proces voor de intake en begeleiding van de initiatieven te versterken. Het aandachtspunt wordt dus onderschreven. De Gids zelf is niet de plek om de organisatie van het proces uit te schrijven en de rol van initiatiefnemer en het gemeentelijke aanspreekpunt uit te werken. Dat doet gemeente los van de Gids. Dat geldt ook voor de vraag of een formulier per stap helpt om het proces te verduidelijken.

Het detailniveau van sommige regels heeft veelal een reden vanuit de praktijk bij de toepassing van de vorige versie van de Gids. Het gaat daarbij om de regels per functie in hoofdstuk 4 en met name om combinaties van regels die ongunstig uitpakt. Naar aanleiding van deze opmerking en soortgelijke opmerkingen is her en der een regeling minder gedetailleerd gemaakt. Ook is aan de inleiding van hoofdstuk 4 een soort disclaimer toegevoegd. Namelijk dat een regel niet in de weg moet staan dat een duidelijk betere oplossing wordt gekozen. Dan is echter wel altijd sprake van een afweging en worden de regels van 'maatwerk' gevolgd.

Participatie

Het is goed dat de Gids aandacht besteedt aan de participatie. Suggestie is om nog wat meer in te gaan op het moment waarop een initiatiefnemer het idee of plan bij de burens bekend maakt. In de eindversie van de Gids is hierover iets meer duidelijkheid gegeven, zonder heel precies te zijn. Veel hangt immers af van de aard van het plan en de belangen van de omgeving.

Bijgebouw

Gewezen wordt op het punt dat bij Rood voor Rood veel initiatiefnemers behoefte hebben aan een bijgebouw van 100 m². In het bestemmingsplan is een oppervlakte van 150 m² vergunningvrij te bouwen. De gemeente wil af van het idee dat de maximale oppervlakte kan worden benut. Het is geen recht. De omvang moet passen bij de locatie. Door het bouwblok dicht rond de nieuwe woning te leggen, is uitbreiding van het bijgebouw ook niet mogelijk. De tekst is niet aangepast. Clustering van bijgebouwen (als meer woningen mogen worden gebouwd) heeft de voorkeur, ook van de gesprekspartners. Daarvoor is een zin toegevoegd.

Financiële onderbouwing Rood voor Rood

In de Rood voor Rood-regeling staat in de concept-tekst een uitgebreide regeling om aan te tonen dat de initiatiefnemer geen 'winst' maakt op de sloop-nieuwbouw. Een eventueel overschot moet afgedragen worden aan het Landschapsfonds. De ervaring van Eelerwoude is dat deze rekenexercitie veel tijd en geld vergt en zelden tot een afdracht leidt. Veel gedoe met weinig tot geen gevolg. Het is beter om alle aandacht te besteden aan het maken van een plan met veel ruimtelijke kwaliteit. De meeste gemeenten in de regio vragen volgens Eelerwoude dan ook geen financiële onderbouwing meer, zeker niet voor locaties waar één nieuwe woning wordt gebouwd. Het pleidooi is om deze onderbouwing niet meer te verlangen, in elk geval niet voor eenvoudige toepassingen van Rood voor Rood.

De gemeente heeft ervoor gekozen om de standaard financiële onderbouwing te schrappen. Dat beperkt de kosten aan beide zijden (initiatiefnemer en gemeente) en ook de gemeente heeft niet de ervaring dat de rekensom leidt tot afdrachten. Ook zijn de aannamen (normbedragen) altijd voor discussie vatbaar. De gemeente verlangt wel een goede ruimtelijke kwaliteit en streeft ernaar dat daar maximaal aan wordt bijgedragen vanuit de Rood voor Rood-toepassing.

Vouchersysteem

De invoering van een systeem met vouchers voor de sloop is een goede zet. Bij de precieze invulling zijn wel enkele vragen:

- Waarom is de voucher maar 5 jaar geldig. De ervaring is immers dat een ontwikkeling tijd kan vergen. De korte termijn kan een belemmering vormen om te slopen
- Het aantonen dat een gebouw geen landschappelijk en/of cultuurhistorisch waardevol is met een deskundigenrapport levert extra kosten en is dus een barrière.
- Waarom is het ook bij al lang bestaande gebouwen nodig om aan te tonen dat het legaal is gebouwd?
- Kan niet wat meer tijd dan vier weken worden geboden om het gebruik van een voucher te melden

Het stellen van een termijn is zinvol. De gemeente had met de termijnen echter niet de bedoeling om een beperking op te werpen. De termijnen zijn daarom in de eindversie verruimd. Het aantonen dat een gebouw legaal is én dat het geen waarde heeft zijn gehandhaafd. De gemeente wil illegaal gebouwde bouwwerken niet belonen. Ook is de waardestelling met een deskundigenrapport de meest objectieve wijze om zeker te zijn dat een waardevol gebouw niet onder de sloophamer valt.

Vrijkomende Agrarische Bebouwing

De hoofdlijn van de regeling wordt onderschreven, ook de mogelijkheid om wooneenheden van 90 m² woonoppervlakte tot stand te brengen. Wel zijn de voorwaarden voor het behoud van het monumentale uiterlijk te knellend geformuleerd om maatregelen voor duurzaamheid en woongenot (lichtinval) te nemen. Aan de tekst is toegevoegd dat onder voorwaarden kan worden afgeweken, mits dit begeleid wordt door een ter zake kundige architect.

3.5.2 Takkenkamp

Op 17 mei is een gesprek gevoerd met de heer Geert Jan Takkenkamp van bureau Takkenkamp.

Bureau Takkenkamp is een rentmeester gevestigd en met opdrachtgevers in de gemeente Enschede, De heer Takkenkamp heeft vanaf de eerste Gids ervaring met de toepassing.

Algemene indruk van de Gids

De heer Takkenkamp stelt dat Enschede met de eerste Gids voorop liep. Hij is ook over deze nieuwe versie goed te spreken: 'Chapeau'. Dat geldt zeker voor de invoering van een systeem met sloopvouchers. Waar hij positief is over de tekst van de Gids, heeft hij minder gunstige ervaringen met de uitvoering / toepassing van de Gids. In diverse andere gemeenten kan een eenvoudige Rood voor Rood-toepassing in een of twee gesprekken met de gemeente in de steigers worden gezet. In Enschede neemt dat meer overleg en doorlooptijd in beslag. Zoveel dat Takkenkamp de ondersteuning van initiatiefnemers liever doorverwijst naar andere bureaus. Dit neemt niet weg dat de heer Takkenkamp graag meedenkt en met diverse tips komt voor de Gids.

Rood voor Rood

Een aantal formuleringen in de concepttekst zijn niet geheel duidelijk over de bedoeling. Aangevuld is dat de ontwikkeling op een voormalig boeren erf al een woonfunctie moet hebben. Clustering van twee (of meer) woningen in één gebouw wordt gestimuleerd, maar laat onverlet dat (bij voldoende slooprechten en mits landschappelijk inpasbaar) ook vrijstaande woningen mogen worden gebouwd. In het concept stond dat de nieuwbouw plaatsvindt binnen het bestaande bouwblok op de

slooplocatie. Als echter de agrarische bestemming al is aangepast, dan is het bouwblok te klein en moet verwezen worden naar het betreffende bestemmingsvlak. Dit is toegevoegd in de eindversie. Ook is een definitie voor grondgebonden woning toegevoegd

Ook nu komt aan de orde (zie ook onder 3.5.1. Eelerwoude) dat in praktijk het maken van een begroting met kosten en opbrengsten geen toegevoegde waarde heeft. Bovendien moet dan ook bij de sloopregistratie de gemaakte kosten worden vermeld. Die zijn immers onderdeel van de begroting. Dit maakt de toepassing extra complex. Zoals in 3.5.1. is vermeld, is in de eindversie van de Gids deze vereiste vervallen.

Net als in het gesprek met Eelerwoude (3.5.1) voegt de vermelding van het maximum voor de schuur van 100 m² weinig toe, omdat in praktijk de initiatiefnemer altijd dat maximum nastreeft. De gemeente houdt echter toch vast. Die omvang is geen recht, de inpasbaarheid moet worden aangetoond met een goed ontwerp van de inrichting van de locatie.

Voor uitbreiding van de woning of plaatsen van schuren is een verhouding van sloop-nieuwbouw opgenomen van 3 op 1. Dat is een zwaardere eis dan voor de nieuwbouw geldt. Suggestie is om nog eens te kijken of dit niet naar sluiproutes kan leiden. De gemeente meent dat elke regeling te 'kraken' is, maar dat dan de geest van de regeling boven de letter moet gaan.

Sloopregistratie

Het doel van de regeling is om niet waardevolle schuren te slopen. De vraag is waarom de concepttekst veldschuren daarvan uitsluit. Bij nadere beschouwing is daarvoor geen reden, mits het gebouw legaal is en natuurlijk niet landschappelijk en/of cultuurhistorische waardevol is. De uitzondering is in de eindtekst geschrapt.

Rood voor Groen

Goed dat deze regeling beschikbaar blijft. Wel stelt gesprekspartner voor om nauwer aan te sluiten bij de Natuurschoonwet met begrippen als openstellen (in plaats van openbaar toegankelijk) en 'aaneengesloten' grond. Een tekst over de ontwikkeling van een agrarisch bedrijf naar een landgoed wordt als overbodig en veel te ruimhartig geschrapt.

Overig

Net als andere gesprekspartners wordt nu ook het aantal werknemers of bezoekers voor een kleinschalig niet-agrarisch bedrijf als te beperkt ingeschat (aangepast). Sommige regels over hobby's (zwembad, tennisbaan, paarden) zijn gedetailleerd en niet altijd logisch in verhouding tot geldende regelgeving (van een nuance voorzien). Ten slotte de vraag om bij voedselbos aan te geven of hier sprake is van landbouw of dat het om een andere vorm van grondgebruik gaat.

3.6. LTO

Op 17 mei is een gesprek gevoerd met mevrouw Joke Pasman en mevrouw Karin Schukkink.

LTO is de ondernemersorganisatie voor Nederlandse boeren en tuinders. Bij het bekijken van de Gids is vooral gekeken naar de onderdelen die de belangen van de landbouw in Enschede betreffen.

Ontwikkelingsmogelijkheden landbouw

Uit de concepttekst kan mogelijk gelezen worden dat de gemeente de ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische bedrijven beperkt. Het is echter niet de bedoeling dat de landbouw aanvullende

beperkingen worden opgelegd, anders dan al in de bestemmingsplannen staat of uit de (nationale) regelgeving voor onder meer milieubescherming volgt. De tekst is iets anders verwoord, met de bedoeling deze suggestie weg te nemen.

Nieuwe locatie voor bedrijven

Gevraagd wordt of de beperking van nieuwvestiging / verplaatsing tot bestaande erven / locatie ook geldt als bijvoorbeeld de Noordtak van de Betuweroute door Enschede gaat lopen. Antwoord is dat een dergelijke bijzondere situatie ook tot een plan zal moeten leiden waarin voor de landbouw een zo goed mogelijke oplossing wordt gevonden. Als daar verplaatsing naar een nieuwe locatie nodig is en dit onderdeel is van een totaaloplossing voor de inpassing, dan is deze regel niet doorslaggevend. De situatie is zo bijzonder dat geen aanpassing van de tekst is doorgevoerd.

Objectieve toets

Bij de regeling voor stallenbouw (nieuw voor oud) of voor een tweede bedrijfswoning moet de gemeente beoordelen of de oude stal geen bedrijfsfunctie meer heeft, dan wel of een tweede bedrijfswoning nodig en past bij de omvang en de vooruitzichten van het betreffende bedrijf. Het is juist dat hier sprake is van een toets waarbij sprake is van interpretaties en beoordeling. Toegevoegd is dat de initiatiefnemer zelf een onderbouwing moet aanleveren en dat de gemeente bij twijfel een neutrale deskundige zal raadplegen.

Duurzaamheid

LTO brengt naar voren dat bij nieuwbouw van stallen of andere bedrijfsgebouwen geen duurzaamheidseisen gelden zoals voor woningbouw. Toch hecht LTO aan duurzame bouw, zoals aan het aanbrengen van zonnepanelen of het gebruik van materialen. Verduurzaming is inderdaad een belangrijke ambitie van de gemeente. Daarom wordt aan de tekst een aanbeveling toegevoegd om bij de bouw van agrarische schuren of andere gebouwen de mogelijkheden voor verduurzaming voluit te benutten.

Niet-agrarisch werken

Net als van diverse andere kanten is opgemerkt heeft LTO een opmerking over de omvang van niet-agrarische bedrijvigheid in een Vrijkomend Agrarische Bedrijf. In het concept van de Gids was die eis maximaal 5 werknemers en maximaal 10 bezoekers per dag. Op grond van de reacties is deze eis in de eindversie van de Gids afhankelijk gemaakt van de situatie en de draagkracht van de omgeving.