GEMEENTE ENSCHEDE

Voorstel Gemeenteraad B

Onderwerp	Gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied (GGA)		
Portefeuillehouder	Algemeen agendaletter (B)		
Organisatieonderdeel	Cluster Advies	Aangeboden aan Raad	20 december 2022
Stuknummer (invulling door Griffie)		Corsanummer	

Wij stellen u voor te besluiten om:

Wij stellen u voor te besluiten om:
1. In te stemmen met de wijze van de uitrol van gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied van Enschede binnen de door de raad gestelde kaders (Energievisie en Visie landelijk gebied);
2. De volgende uitgangspunten voor de gebiedsgerichte aanpak vast te stellen
a. Niet één-issue maar brede inhoud
b. Participatie op de trede van co-creatie en daartoe het participatieplan Gebiedsgerichte aanpak landelijk gebied
c. Terughoudende rol van de gemeente
d. Vooraf kaders meegeven – Raad toetst binnen die kaders
e. Onafhankelijke regie;
3. Het college opdracht te geven om als het gaat over de uitwerking en voortgang per gebied de stadsdeelcommissies te betrekken.

Inleiding en voorgeschiedenis
In het landelijk gebied liggen grote vraagstukken op tafel, zoals de achteruitgang van natuur en landschap, de toekomst van de landbouw en de leefbaarheid van het platteland. Het landelijk gebied is verder zoekgebied voor onder meer duurzame opwekking van energie, woningbouw, drinkwaterwinning, infrastructuur en bedrijventerreinen. Deze vraagstukken komen bij elkaar in gebieden, zoals in de stadsdelen en buurtschappen van Enschede. In de gebieden blijkt hoe de verschillende opgaven zich tot elkaar verhouden. Daarom zet de gemeente Enschede in op een gebiedsgerichte aanpak (GGA). De Visie landelijk gebied (vastgesteld in juli 2021) noemt de gebiedsgerichte aanpak als belangrijk instrument om de vraagstukken in het landelijk gebied - met de inwoners en bedrijven- van een samenhangende oplossing te voorzien. In de Energievisie (december 2021) wordt voor zonnevelden >2 ha een gebiedsaanpak voorgeschreven. Het Coalitieakkoord ‘Samen trots op Enschede’ (juni 2022) onderschrijft de inhoudelijke koers uit deze visies én benadrukt de werkwijze met maatwerk per gebied en een grote rol voor participatie.

Tegen deze achtergrond wil het College de gebiedsgerichte aanpak in de hele gemeente uitrollen. Dat betekent maatwerk per gebied, met vaste uitgangspunten, die kenmerkend zijn voor de aanpak in Enschede.

Publieksvriendelijke samenvatting
In het landelijk gebied is veel aan de hand. De gemeente wil daar samen met inwoners en bedrijven aan werken. Dat doen we per gebied. Want elk gebied heeft zijn eigen kenmerken. De uitkomst moet passen bij de mensen en kenmerken van het gebied. En bij de opgaven die de gemeente voor het gebied ziet. Rijk en provincie stellen ook eisen, zoals voor stikstof en waterkwaliteit. Daarom is de gebiedsaanpak een ingewikkelde puzzel.

Het College stelt voor bij de uitrol van het GGA in elk gebied van de volgende uitgangspunten uit te gaan: :
- Het gaat niet over één onderwerp; alle opgaven en belangen in het gebied moeten aan bod komen.
- De mensen uit het gebied beslissen samen met de gemeente over het plan. Dat noemen we co-creatie.
- De gemeente staat dus niet alleen aan het roer – ook de buurtkring en/of dorpsraad en/of Stawel is opdrachtgever.

- De gemeente geeft vooraf aan waaraan het plan moet voldoen. Wat per deelgebied geldt, baseren we op de Visie landelijk gebied, de Energievisie en ander gemeentelijk beleid. De gemeenteraad toetst aan kaders, die voor elk gebied op maat worden samengesteld.
- Een onafhankelijke persoon krijgt de leiding bij het opstellen van het gebiedsplan.

De uitwerking van de uitgangspunten vindt per gebied plaats. Het College legt deze uitwerking voor aan de Stadsdeelcommissie, waarin het gebied ligt. Zo bepalen we vooraf de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders die specifiek voor het gebied gelden. Als de Gebiedsagenda is opgesteld wordt aan de betreffende Stadsdeelcommissie gevraagd om te toetsen of de Agenda binnen de vooraf meegegeven kaders past. Het is uiteindelijk aan de Gemeenteraad om haar goedkeuring aan de Gebiedsagenda te hechten.

In de Broekheurne (stadsdeel Zuid) loopt al een gebiedsaanpak. Die aanpak ziet de gemeente als voorbeeld voor de uitrol in de andere stadsdelen. De gemeente is overleg gestart met de andere stadsdelen. Daarin willen we per gebied tot afspraken komen over de gewenste aanpak. De bijlage bij dit Raadsvoorstel geeft een overzicht met de stand van zaken per gebied.

Gewenst effect van het besluit in relatie tot de strategische opgaven
Met de gebiedsgerichte aanpak worden de uiteenlopende opgaven voor het landelijk gebied -samen met de mensen uit het gebied- op een bij elk gebied passende wijze verwerkt in een samenhangend plan (gebiedsagenda) met een meerjarig uitvoeringsprogramma. Met een set vaste uitgangspunten voor het gebiedsproces wordt zeker gesteld dat het plan integraal is, past bij het gebied en gedragen wordt vanuit het gebied.

Beleidsbasis
Het Coalitieakkoord ‘Samen trots op Enschede’ (juni 2022) trekt de lijn door van de Visie landelijk gebied (juli 2021) en de Energievisie (december 2021). Het Coalitieakkoord onderschrijft niet alleen de inhoudelijke koers uit deze visies zoals voor natuur en landschap (Groene Pijler) en hernieuwbare energie. Het Coalitieakkoord benadrukt ook de werkwijze met de gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied. Die aanpak levert per Stadsdeel maatwerk per gebied met een grote rol voor participatie.

De integrale gebiedsaanpak is een van de belangrijkste instrumenten om de Visie landelijk gebied uit te voeren. In een gebied spelen tal van opgaven en vraagstukken. De personen en organisaties in dat gebied hebben elk verschillende belangen en interesses. Overheden laten beleid los op gebieden. Die stapeling van opgaven, belangen en beleid vraagt om coördinatie op tal van manieren. Dat is de kern van de gebiedsgerichte aanpak.

De opgaven uit de Energievisie kunnen aanleiding zijn om een gebiedsgerichte aanpak te starten. Zo was in de Broekheurne het initiatief van een ontwikkelaar en drie grondeigenaren voor een zonneveld, de aanleiding om te verkennen of een gebiedsgerichte aanpak in dat gebied wenselijk is. In de Usseler Es vormde de veranderde bestemming van het gebied de reden om de ontwikkeling van de totale Usseler Es te bekijken. In het noordwesten van Enschede hebben Het Oversticht en Overijssels Particulier Grondbezit (OPG) een voorstel ingediend voor een gebiedsgerichte aanpak onder de naam Proeftuin Opgewekt.

Uitgangspunten voor GGA in Enschede
Dit korte (onvolledige) overzicht laat zien dat de inhoudelijke aanleiding voor een gebiedsaanpak kan verschillen. Ook de uitwerking moet passen bij de situatie in het gebied en is dus maatwerk. Toch komt een aantal vaste punten telkens terug. Dat noemen we de uitgangspunten voor de gebiedsgerichte aanpak in Enschede. Bij elke gebiedsgerichte aanpak in Enschede worden de volgende uitgangspunten toegepast:

Niet één-issue maar brede inhoud
Ook al komt het initiatief uit één hoek, zoals voor een zonneveld, de gebiedsgerichte aanpak gaat altijd over de verschillende opgaven en belangen die in het gebied spelen. De kracht van de gebiedsgerichte aanpak bestaat eruit dat in de oplossingen verschillende opgaven gecombineerd kunnen worden. Dan wordt bij de inpassing van een zonneveld het landschap versterkt, rekening gehouden met de agrarische verkaveling, mogelijk ook de verdroging aangepakt. Het gaat met andere woorden altijd om een integraal plan, waarin diverse thema’s worden samengenomen.

Participatie op de trede van co-creatie
In elk gebied wonen en werken inwoners, eigenaren en bedrijven. Het is hun gebied. Zij zijn als eerste belanghebbend bij de inrichting en het gebruik. Ook bezoekers, omwonenden en maatschappelijke

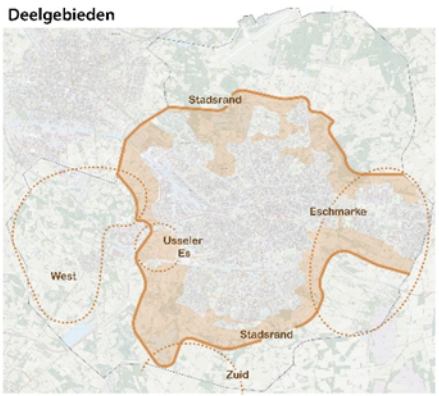
organisaties hebben belang bij de ontwikkeling van een gebied. De gemeente neemt die belangen serieus en gaat in beginsel uit van de trede van co-creatie uit de Participatieverordening gemeente Enschede 2022. Zoals in artikel 4 van deze verordening staat beslissen de inwoners, organisaties, bedrijven, andere belanghebbenden en de gemeente samen.

Terughoudende rol van de gemeente
Bij de keuze voor co-creatie past een terughoudende rol voor de gemeente. Dat betekent in de Enschedese praktijk dat de gemeente niet als enige opdrachtgever is van de gebiedsaanpak. Voor de hand ligt om een directe vertegenwoordiger uit het gebied, zoals de buurtkring en/of dorpsraad uit te nodigen om als opdrachtgever toe te treden. In de Broekheurne zijn zowel Stawel als de buurtkring Broekheurne op gelijkwaardige basis opdrachtgever.

Vooraf kaders meegeven – Raad toetst binnen die kaders
De Participatieverordening gaat in op de rol van de Raad. Daarop sluit aan dat het College voor elke gebiedsgerichte aanpak vooraf aan de betreffende Stadsdeelcommissie een aantal inhoudelijke, financiële en procedurele kaders voorlegt. Als vervolgens de uitkomst van de gebiedsgerichte aanpak binnen die kaders blijft, dan ligt het ook in de rede dat de Raad deze uitkomst overneemt (artikel 5.1 lid c), tenzij daarvoor dringende argumenten zijn (artikel 5.2). In paragraaf 3 staat dat het vooraf bepalen van de kaders op dit moment een dilemma oplevert. De gemeente Enschede beschikt -met de Visie landelijk gebied en de Energievisie- binnen haar bevoegdheden over actuele kaders. Bij Rijk en provincie worden de komende tijd nog kaders bepaald en instrumenten ingericht, die veel invloed hebben op de inhoud en uitvoeringsmogelijkheden van de Gebiedsagenda's in Enschede.

Onafhankelijke regie
In een gebied spelen tal van belangen en zijn diverse partijen en personen betrokken. Om op een evenwichtige wijze met alles wat speelt om te gaan, is het praktisch om een onafhankelijke persoon / partij in te schakelen, die niet gebonden is aan een van de belangen noch verbonden is aan een van de belangrijke gebiedspartijen. Die onafhankelijke persoon / partij kan eerst verkennen wat in het gebied speelt en vervolgens de regie voeren over het opstellen van de Gebiedsagenda. De Gebiedsagenda bestaat uit een plan voor de ontwikkeling van het gebied inclusief een meerjarig maatregelenpakket.

Uitrol in de hele gemeente
De Visie landelijk gebied noemt vijf gebieden waar de gemeente met voorrang het instrument GGA wil inzetten. Deze gebieden zijn op de bijgevoegde kaart uit de Visie landelijk gebied aangegeven. Ook daarin wil het College de gebieden zelf nadrukkelijker een stem in geven. Daarom heeft op 27 oktober jl. een bijeenkomst plaatsgevonden met alle buurtschappen en betrokken dorpsraden om hen breed te informeren over de gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied. Enschede doet ervaring met deze aanpak op in het gebied Broekheurne. De vertegenwoordiger van de buurtkring Broekheurne heeft tijdens de bijeenkomst van 27 oktober jongstleden over zijn ervaringen in de gebiedsaanpak Broekheurne verteld. Tijdens de bijeenkomst is ook de uitnodiging gedaan om per gebied door te praten over de mogelijkheden en wenselijkheid van de gebiedsgerichte aanpak in het eigen gebied. Die vervolggesprekken starten nog dit jaar. De bijlage bij dit voorstel bevat de stand van zaken per gebied.



Argumenten

1.1 Door akkoord te gaan met de set aan uitgangspunten stelt u een evenwichtige aanpak zeker, met ruimte voor het gebied om keuzen te maken, binnen de kaders die u van belang acht.
In elk gebied wonen en werken inwoners, eigenaren en bedrijven. Het is hun gebied, zij zijn als eerste belanghebbend bij de inrichting en het gebruik. Maar er gelden ook opgaven vanuit het algemeen belang, zoals voor de duurzame opwek van energie of eisen vanuit Rijk en provincie voor natuur, water en klimaat. De Raad heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid, die zich ook uitstrekt tot de ruimtelijke keuzen (bestemmingsplan) en vergunningen. De Participatieverordening gemeente Enschede 2022 geeft opties voor de balans tussen de verantwoordelijkheden van de Raad en van de gebiedspartijen. Gekozen is voor participatie op het niveau van co-creatie. Bij co-creatie beslissen de inwoners, organisaties, bedrijven, andere belanghebbenden en de gemeente samen. Vooraf worden aan het gebied kaders meegegeven, die achteraf als toetssteen dienen. Deze aanpak zorgt voor evenwicht tussen participatie vanuit het gebied en de beslisbevoegdheden van de Gemeenteraad.

1.2 De uitwerking van deze aanpak per gebied hoort thuis in de Stadsdeelcommissie
De uitwerking van een gebiedsagenda is maatwerk, aansluitend bij de kenmerken van het betreffende gebied en bij de mensen en organisaties die in dat gebied wonen en werken. Daarom is het passend om de bespreking van de randvoorwaarden en de uitkomsten in eerste instantie in de Stadsdeelcommissie te laten plaatsvinden.

Risico's

1.1 De belangen en wensen uit het gebied sneeuwen onder t.o.v. opgaven en eisen van de overheden
De gemeente Enschede heeft opgaven voor bijvoorbeeld duurzame opwek van elektriciteit en het planten van bomen. De vereisten van Rijk en provincie voor natuur, water en klimaat hebben veel impact en roepen -neutraal gezegd- veel vragen op bij inwoners, (agrarische) bedrijven en andere betrokkenen. De vraag is of belangen en wensen vanuit het gebied nog tot hun recht kunnen komen.
Juist de uitgangspunten moeten waarborgen dat de stem vanuit het gebied gehoord wordt. Denk aan het toepassen van co-creatie, het aanstellen van een onafhankelijke procesbegeleider, het beleggen van de rol van opdrachtgever bij meer partijen en aan de vrijheid binnen vooraf meegegeven kaders.

1.2 Het tempo in het gebied past niet bij de beleidsontwikkeling van Rijk en provincie
De gemeente beschikt met de Visie landelijk gebied en de Energievisie over actuele beleidskaders. Rijk en provincie zijn echter nog druk doende om de eisen voor natuur, water en klimaat uit te werken en te voorzien van instrumenten. Dat levert nu al voor de Broekheurne de vraag op hoe de Gebiedsagenda kan worden opgesteld zonder dat bekend is welke vereisten gelden van Rijk en provincie en welk instrumenten beschikbaar komen. Voor de Broekheurne wordt zo goed mogelijk ingespeeld op de aanzet van het Provinciaal Programma Landelijk Gebied. Met de provincie voeren we overleg om voor dit gebied tot een werkbare aanpak te komen, door dit gebied aan te merken als pilot in het kader van het PPLG. Voor de volgende gebieden kan het tijdschema van het PPLG gevolgen hebben voor het tempo van de uitrol.

1.3 We kunnen de regie over het windbeleid verliezen
Bij brief van 27 oktober 2022 hebben wij u geïnformeerd over de inhoud van het concept-Provinciaal Programma Energiestrategie (PPE) van de provincie Overijssel. In het PPE staat dat gemeenten de regie kunnen nemen door zelf zoekgebieden voor windenergie aan te wijzen. Zij kunnen dan de bevoegdheden tot afgifte van een omgevingsvergunning overgedragen krijgen. Als gemeenten geen zoekgebieden aanwijzen, maar er binnen die gemeente door de provincie wel ruimtelijke mogelijkheden voor windenergie worden gezien, dan neemt provincie de regie over.

In onze reactie op het PPE hebben wij kenbaar gemaakt dat de Raad de beslissing over de aanwijzing van een zoekgebied voor windenergie heeft uitgesteld, tot de resultaten bekend zijn van de milieueffectrapportage van het Rijk over de vaststelling van nieuwe normen voor windenergie. We hebben hiervoor om begrip gevraagd, om te borgen dat de met u gemaakte procesafspraak over de aanwijzing van een zoekgebied voor windenergie niet door voortijdig ingrijpen van de provincie wordt gefrustreerd. Het College gaat in het eerste kwartaal van 2023 de windparagraaf bij de Energievisie aan de Raad voorleggen. Daarin wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met de besluitvorming in de Raad, waaronder amendementen "geen wind in het buitengebied". Zoals hiervoor gesteld kan de provincie echter deze lijn overrulen en overgaan tot inpassing ook op locaties die niet de voorkeur hebben van de gemeente.

1.4 Gebiedsaanpak is kansrijk; maar ook complex

De gebiedsaanpak is als schaken op verschillende borden. In de inleiding van dit voorstel is kort benoemd dat in het landelijk gebied grote vraagstukken spelen, die per gebied verschillend uitpakken. Elk gebied kent eigen inwoners en bedrijven met eigen belangen. De verhouding tussen de betrokkenen, waaronder overheden, staat soms op scherp. De kaders van Rijk en provincie voor natuur, stikstof, landbouw, water, energie etc zijn in ontwikkeling. Dat alles maakt de aanpak complex. Toch zet de gemeente volop in op deze werkwijze, omdat het nodig is om per gebied in te spelen op de kenmerken van dat gebied, samen met de mensen die in dat gebied wonen en werken. De gebiedsgerichte aanpak is kansrijk, ook al zullen altijd hobbels en lastige knopen tijdens het proces voorkomen. Het is heel lastig om een strak tijdschema te volgen. Vertrouwen, zorgvuldigheid en kwaliteit ziet de gemeente als belangrijker dan snelheid en het halen van afgesproken tijdstippen.

1.5 De gemeenteraad geeft geen goedkeuring aan de opgestelde Gebiedsagenda

Met een vaak uitvoerig en intensief gebiedsproces komt het gebied met een Gebiedsagenda, waarin de gewenste ontwikkeling van het gebied wordt aangegeven en dat is voorzien van een meerjarig uitvoeringsprogramma. Wat gebeurt er dan als de Gemeenteraad niet akkoord gaat en dus ook geen vergunningen goedkeurt die nodig zijn voor de uitvoering? Dan blokkeert de uitvoering, is het vertrouwen van het gebied in de gemeente verspeeld en gaat veel tijd en geld verloren.
Om dit negatieve scenario te voorkomen wordt aan de Stadsdeelcommissie gevraagd om vooraf in te stemmen met een aantal centrale kaders voor de gebiedsproces. Als de Gebiedsagenda aan die kaders voldoet, dan ligt het ook in de rede dat de Gemeenteraad met die Gebiedsagenda kan instemmen. Dat is ook zo vastgelegd in de Participatieverordening.

1.6 De uitrol van de gebiedsaanpak legt een te groot beslag op mensen en middelen

De ervaringen die wij op dit moment opdoen in de Broekheurne zijn dat de zorgvuldige aanpak met co-creatie veel personele inzet vergt van de gebiedsregisseur en zijn kernteam én van de gemeente. Ook nadat de gebiedsagenda is opgesteld, zal het vervolg de nodige inzet vergen: uitwerking in een inrichtingsplan met maatregelen, de formele besluitvorming (bestemmingsplan, vergunningen) en daarna de uitvoering zelf. Bij de uitrol in de diverse deelgebieden gaat het niet om één gebied, maar wordt geleidelijk het hele landelijke gebied zo aangepakt. Het beslag op mensen en middelen is dan een veelvoud van de inzet in de Broekheurne. Dekking kan in elk geval voor een deel worden gevonden bij het Rijk en provincie, vanuit de middelen voor het Nationaal en Provinciaal Programma Landelijk Gebied. Het is echter nog niet bepaald in welke mate deze middelen voor het proces en voor de uitvoering van de gebiedsprocessen in Enschede beschikbaar komen en wat het aandeel wordt van de gemeente. Het risico is dat we onvoldoende personele en financiële middelen beschikbaar kunnen krijgen, op de eigen begroting of met middelen van elders. Anders gezegd kan de gemeente zeker stellen dat de te starten gebieden ook op langere termijn de prioriteit en ondersteuning krijgen die nodig om is het gebiedsproces tot en met de uitvoering voort te zetten.

Kosten en financiële dekking van het voorstel

Voor de gebiedsgerichte aanpak is een taakstellend budget beschikbaar. De kosten van de personele inzet worden gedekt vanuit de reguliere budgetten en waar nodig, met de extra ontvangen middelen uit het Klimaatakkoord. De onafhankelijke gebiedsregisseurs worden bijvoorbeeld betaald vanuit deze extra ontvangen middelen. Uit het proces Broekheurne weten we inmiddels dat een gebiedsproces meer tijd en personele inzet vraagt dan aanvankelijk gedacht. Dit vangen we op met de extra middelen uit het Klimaatakkoord en per 2023 verwachten wij kosten te kunnen dekken met middelen die via het Provinciaal Programma Landelijk Gebied beschikbaar komen. Het beschikbare budget stuurt in dat opzicht het tempo waarin de uitrol van de gebiedsprocessen kan plaatsvinden. Echter, de beschikbaarheid van de extra ontvangen klimaatmiddelen (gemeente Enschede ontvangt in 2023 , 2024 en 2024 minimaal 2,8 miljoen euro van het Rijk) en de middelen die vanaf 2023 via de provincie beschikbaar gaan komen geven het vertrouwen dat we voldoende tempo kunnen gaan maken.

De mogelijkheden om een integrale gebiedsagenda uit te voeren is altijd afhankelijk van de middelen die vanuit alle betrokken partijen (privaat, overheden, maatschappelijke organisaties) en bestaande budgetten gezamenlijk beschikbaar komen. Daarbij gaat het om het combineren van geldstromen, waarbij een relatief kleine gemeentelijke bijdrage een multiplier in het gebied teweeg kan brengen. Bij de begrotingsbehandeling in november jongstleden heeft de Raad binnen het product Stedelijke Ontwikkeling voor 2024 en verder €600.000,- structureel beschikbaar gesteld voor de gebiedsgerichte aanpak en het uitvoeren van de gebiedsagenda's. Voor 2023 is voor de uitvoering van de gebiedsagenda Broekheurne door de Raad een startbedrag van €100.000,- (incidenteel) beschikbaar gesteld.

Zie ook het risico 1.6.

Afweging en alternatieven
Een alternatief voor de uitgangspunten is om niet uit te gaan van co-creatie. Dat doet echter geen recht aan de waarde die het Coalitieakkoord hecht aan participatie. Daarom is dit geen wenselijk alternatief.

Participatie
Over de uitrol van de gebiedsgerichte aanpak is op 27 oktober jongstleden een bijeenkomst georganiseerd met alle buurtschappen en betrokken dorpsraden. Daarin is informatie gegeven over deze aanpak en is de uitnodiging gedaan om per gebied door te praten over de mogelijkheden en wenselijkheid van de gebiedsgerichte aanpak in het eigen gebied. De vervolggesprekken starten nog dit jaar. In de Broekheurne is het proces al verder gevorderd, met tal van gesprekken met de betrokkenen.

Communicatie
Zie onder participatie

Vervolg
Voor de uitrol van de gebiedsgerichte aanpak in heel Enschede vragen wij uw Raad om nu in te stemmen met een set van vaste uitgangspunten die gelden voor elke gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied van Enschede.

In de verschillende Stadsdeelcommissies komen wij in het vervolg graag bij u terug over de ontwikkelingen en kaderstelling per gebied. Wij verwachten de Stadsdeelcommissie Zuid begin 2023 nader te kunnen informeren over het gebiedsproces in de Broekheurne.

Bijlagen
Overzicht met de stand van zaken per gebied

Burgemeester en Wethouders van Enschede, _____

de loco-Secretaris, **de Burgemeester,**

E.A. Smit R.W. Bleker