

Bijlagerapport bij de Visie landelijk gebied Enschede

Visie landelijk gebied en het gemeentelijk beleid



Gemeente Enschede, januari 2021

Visie landelijk gebied in het gemeentelijk beleid

Dit bijlagerapport bij de Visie landelijk gebied Enschede beschrijft de positie van de Visie landelijk gebied ten opzichte van de andere structuurvisies die de gemeente kent. Het bijlagerapport gaat ook in op de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting op 1 januari 2022 in werking treedt. Een van die instrumenten is de verplichte omgevingsvisie. De Visie landelijk gebied draagt bij aan de op te stellen Omgevingsvisie Enschede en werkt door naar de andere instrumenten van de Omgevingswet: het omgevingsplan en -programma, vergunningen en meldingen. De ruimtelijke ontwikkelingskoers 'Enschede groeit uit het hart' neemt een voorschot op de Omgevingsvisie Enschede. Het bijlagerapport beschrijft ook de verhouding tot de Gids buitenkans.

Visie voor het landelijk gebied op grond van de Wet ruimtelijke ordening

De Visie landelijk gebied Enschede komt tot stand onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het is een structuurvisie op grond van de Wro voor het deel van de gemeente Enschede dat tot het landelijk gebied wordt gerekend. De grens van het plangebied is in deze Visie opgenomen.

De Visie landelijk gebied is opgesteld om een samenhangend toekomstbeeld te geven van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied. De Visie landelijk gebied staat naast andere bestaande structuurvisies in de gemeente Enschede zoals de algemene structuurvisie, de Watervisie, de Beleidsvisie Externe Veiligheid, de structuurvisie Cultuurhistorie en de structuurvisie Gebiedsontwikkeling Vliegveld Twente.

Naar verwachting treedt op 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. Voor de overgang van de Wro naar de Omgevingswet geldt dan overgangsrecht. De Visie landelijk gebied blijft nog van kracht. Echter zodra de gemeente Enschede een omgevingsvisie op grond van de nieuwe Omgevingswet vaststelt en deze in werking treedt, dan vervalt de status van structuurvisie van rechtswege.

De gemeente Enschede zal bij het vaststellen van die nieuwe Omgevingsvisie moeten bepalen of en welke delen van de Visie voor het landelijk gebied in de Omgevingsvisie worden opgenomen.

Omgevingsvisie onder de nieuwe Omgevingswet

De Visie landelijk gebied sluit aan op de Enschedese Ruimtelijke Ontwikkelingskoers en is een van de bouwstenen van de nieuwe omgevingsvisie, die Enschede voorbereidt. Bij het opstellen van de omgevingsvisie werkt Enschede volgens de principes van de nieuwe Omgevingswet. Ook de Visie landelijk gebied sorteert al op die principes voor.

Omgevingswet

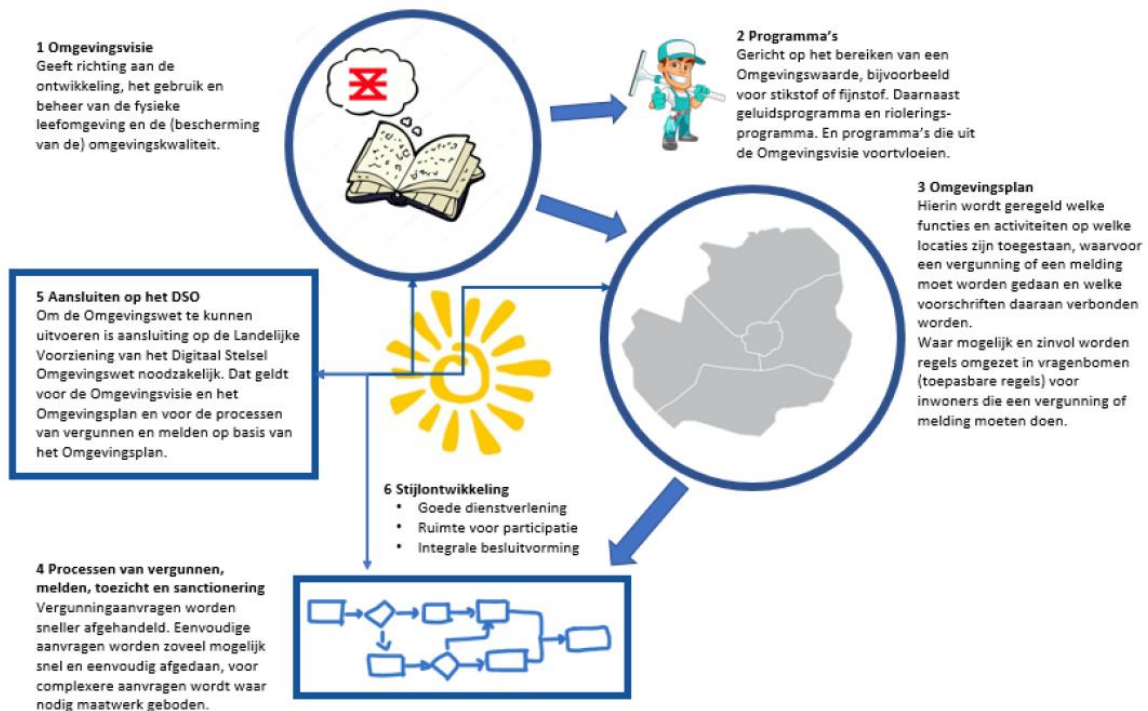
Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat daarmee voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Met benutten wordt bedoeld het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Bij beschermen gaat het over het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

Om de positie van de Visie landelijk gebied te begrijpen volgt hier een beschrijving van het instrument 'omgevingsvisie' in relatie tot alle instrumenten van de Omgevingswet én van de plek van de Visie landelijk gebied binnen de opbouw van de Omgevingsvisie Enschede.

1. Omgevingsvisie staat bovenaan de beleidspiramide

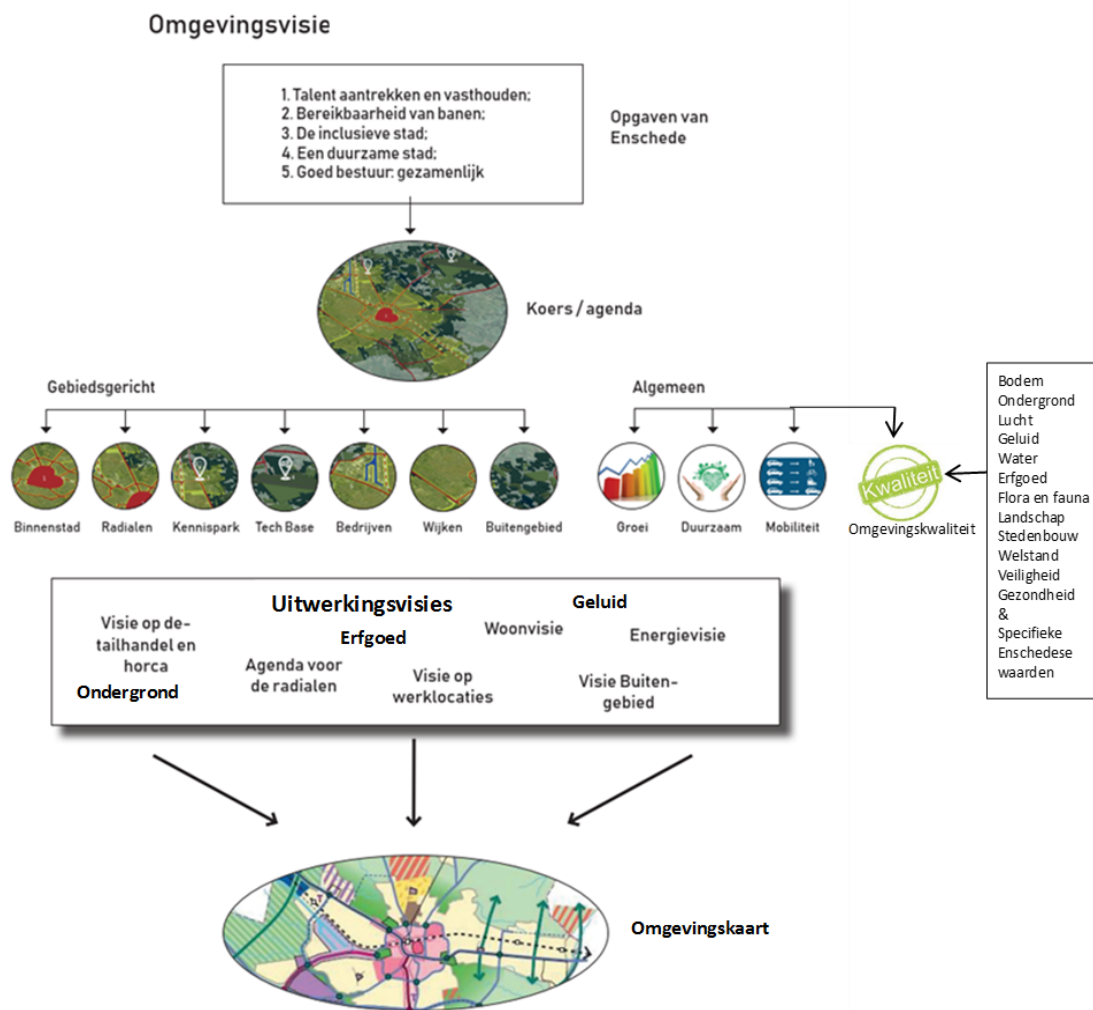
De Omgevingswet kent vier belangrijke instrumenten (omgevingsvisie, -programma, -plan en -vergunning of -melding) en twee ondersteunende sporen (Digitaal Stelsel Omgevingswet en een andere werkstijl). De omgevingsvisie geeft de richting aan voor de ontwikkeling, het beheer en het gebruik van de fysieke leefomgeving en voor het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit. Daarmee geeft de omgevingsvisie de kaders aan, waarbinnen programma, plan en vergunningverlening zich afspelen. De afbeelding geeft die positie nader aan.

Afbeelding 1: de zes sporen in een samenhangend beeld



2. Visie landelijk gebied maakt deel uit van de Omgevingsvisie Enschede

Enschede vormt zich een beeld van de op te stellen Omgevingsvisie Enschede onder de Omgevingswet. De ruimtelijke ontwikkelingskoers 'Enschede groeit uit het hart' geeft de grote lijnen weer van het ontwikkelingsdeel van de Omgevingsvisie Enschede, waaronder het landelijk gebied. De Visie landelijk gebied vult de opgaven voor het buitengebied verder in. Bij deze gebiedsgerichte uitwerking wordt rekening gehouden met algemene uitgangspunten voor onder meer duurzaamheid, mobiliteit en omgevingskwaliteit. De Visie landelijk gebied legt de beleidslijnen voor het landelijk gebied vast in een kaartbeeld, dat samen met de kaartbeelden van de andere gemeentelijke visies benut zal worden bij de verbeelding van de Omgevingsvisie Enschede.



Toepassing van de Visie in beleid en bij afweging van initiatieven

Met de Visie landelijk gebied geeft de gemeente richting aan toekomstige ontwikkelingen. De gemeente heeft niet de bedoeling dat de Omgevingsvisie volledig integraal is en voor alle vragen een pasklare afweging kent of antwoord biedt. Dat is niet mogelijk en wenselijk. Immers beleid voor bijvoorbeeld de energietransitie kan nooit op alle punten samenvallen met doelen voor landschap, landbouw en biodiversiteit. De uitspraken in de visies kunnen wel duidelijk maken waar belangen botsen of elkaar versterken. Dat helpt bij het maken van een keuze in concrete gevallen: private initiatieven, gebiedsprojecten, beleidsvragen etc. Voor de grote ingewikkelde vraagstukken zal elke keuze maatwerk zijn, bijvoorbeeld nadat een heel gebiedsproces is doorlopen.

Voor concrete en overzichtelijke initiatieven, waar het bestemmingsplan (of omgevingsplan onder de Omgevingswet) niet in voorziet, biedt de Gids buitenkans het afweegkader met spelregels voor het maken van een inhoudelijke keuze. De Gids werkt als een weegschaal. De weegschaal is het instrument om te bepalen of er balans is tussen het private belang van de initiatiefnemer en het publieke belang. Nieuwe ontwikkelingen zijn mogelijk, mits ze leiden tot een versterking van de ruimtelijke kwaliteit en een bijdrage leveren aan het publieke en maatschappelijke belang. De bestaande Gids buitenkans (2014) wordt vervangen door een nieuwe Gids buitenkans waarin de beleidskeuzen uit de Visie landelijk gebied worden uitgewerkt in beoordelingscriteria voor concrete nieuwe initiatieven. Op termijn legt de gemeente in het nieuw op te stellen omgevingsplan onder de

Omgevingswet de relatie vast met de inhoud van Gids buitenkans. Randvoorwaarde daarbij is een juridisch houdbare en maatschappelijk aanvaardbare balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit.

Bij het werken in de geest van de Omgevingswet hoort ook dat de gemeente duidelijkheid biedt over het betrekken van de inwoners bij beleid en uitvoering. Dat leidt tot een aantal algemene gemeentelijke uitgangspunten en verbeterdoelen, die zijn vastgelegd bij de invoering van de Omgevingswet. Voor het landelijk gebied wordt een aantal van die spelregels benadrukt:

- Omgaan met initiatieven volgens het ‘ja, mits-principe’. De gemeente geeft vanuit deze houding het vertrouwen aan haar inwoners om plannen te maken en maatregelen uit te voeren, onder de voorwaarde dat deze passen in de aangegeven kaders en bijdragen aan maatschappelijke doelen. De Gids buitenkans gebruikt het ‘ja, mits-principe’ en maakt dit concreet toepasbaar.
- Lokaal maatwerk. Het landelijk gebied kent verschillen, waar zoveel mogelijk op moet worden aangesloten en ingespeeld. Gebieden met bijzondere te behouden kwaliteiten vragen een andere benadering dan gebieden waar vernieuwing gewenst is. De Waarderingskaart landschap (H+N+S, 2019) kent drie verschillende waarden aan het landschap toe. Voor elk van die drie waarden geldt een andere strategie voor het omgaan met nieuwe initiatieven.
- Actieve en flexibele aanpak. De gemeente gaat de inwoners, bedrijven en organisaties op actieve en flexibele wijze benaderen. Binnen die aanpak is het toestaan van experimenten en pilots een belangrijk middel om de beleidsdoelen te bereiken. Ook hierbij geldt het ‘ja, mits-principe’.

Doorwerking van de Visie in omgevingsplan en -programma

De Visie landelijk gebied werkt door naar de andere instrumenten, die beschikbaar komen met het in werking treden van de Omgevingswet. De Visie vormt het beleidsmatige kader voor het op te stellen omgevingsplan. Het omgevingsplan is te beschouwen als de opvolger van het bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening. Essentieel is de bindende werking van het plan voor inwoners en bedrijven. Elke gemeente kent onder de Omgevingswet één omgevingsplan voor het hele grondgebied. De Visie landelijk gebied werkt door naar 70% van het Enschedese grondgebied. De Raad is bevoegd het omgevingsplan vast te stellen (artikel 2.4 Omgevingswet).

Het College van B&W heeft de bevoegdheid (artikel 3.4 Omgevingswet) een programma vast te stellen. Dat programma kan uitwerking geven aan beleid om de fysieke leefomgeving te ontwikkelen, te gebruiken, te beheren of te beschermen en kan daartoe een aantal voorgenomen maatregelen bevatten. Een programma bindt de burger niet, wel de overheid die het heeft opgesteld.

Ruimtelijke Ontwikkelingskoers “Enschede groeit vanuit het hart”

In de Ruimtelijke Ontwikkelingskoers ‘Enschede groeit vanuit het hart’ doet het College uitspraken die zijn benut bij het opstellen van de Visie landelijk gebied.

Stedelijke opgaven

Enschede werkt vasthoudend aan een aantal grote lange-termijn opgaven, waaronder het versterken van de sociaaleconomische positie van de stad. Het gaat om de volgende vijf opgaven:

1. Talent aantrekken en vasthouden;
2. Bereikbaarheid van banen;
3. De inclusieve stad, een stad waarin iedereen kansen krijgt om mee te doen;
4. Een duurzame, groene stad, waaronder de energietransitie en klimaatadaptatie;
5. Goed bestuur: gezamenlijk met partners en inwoners werken aan de stad.

Waardevol buitengebied inclusief groene lobben

Het buitengebied van Enschede beslaat bijna 10.000 ha. Het strekt zich aan alle kanten van de stad ver uit, maar dringt via de groene lobben en stadsparken ook diep de stad in. Daarmee is groen, natuur en ruimte voor bijna alle bewoners van Enschede binnen handbereik. De aanwezigheid van een mooi en goed bereikbaar buitengebied draagt zo bij aan de aantrekkingskracht van de stad.

Het landschap rond Enschede is waardevol door zijn verscheidenheid, de grote historische en ecologische waarden en een sterke eigen identiteit



als gevolg van de mix van robuuste landgoederen en natuurgebieden met typisch Twents, voor het merendeel kleinschalig, agrarisch cultuurlandschap. Het is een gebied om te recreëren, tot rust te komen, natuur en ruimte te beleven, te sporten, fietsen en wandelen.

Al enige decennia is het buitengebied in transformatie. Met bestendige snelheid voegen zich nieuwe economische dragers in het vroeger vrijwel volledig agrarische gebied; daaronder wonen, zorg, recreatie, en kleinschalige bedrijvigheid. Ook in de toekomst zal het aantal landbouwbedrijven verder af blijven nemen. De energietransitie, klimaatadaptie, overgang naar circulaire landbouw en de verduurzaming van de voedselproductie zijn nieuwe uitdagingen voor het buitengebied, waarvan de energietransitie vanuit ruimtelijk oogpunt de grootste is. Van de gemeente worden hier de komende jaren belangrijke keuzes gevraagd.

Het ruimtelijk vraagstuk van de toekomst is om in de omgang met deze opgaven een nieuwe balans te vinden met de bestaande waarden van leefbaarheid, historie, landschap en biodiversiteit.