

Startnotitie Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk

Versie besluit GS, B&W, DB WRIJ

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en urgentie

Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk

De gemeente Winterswijk staat landelijk bekend om haar kleinschalig cultuurlandschap gevormd door boerderijen, landgoederen, beekdalen en bijzondere natuur. Vier van de vijf Natura 2000 gebieden in de Achterhoek liggen hier, het Korenburgerveen, Wooldse Veen, Bekendelle en Willinks Weust. Het coulisselandschap is hét visitekaartje van de gemeente. Jaarlijks komen er vele toeristen op af. Niet voor niets dat het Rijk het gebied al in 1994 aanwees als Waardevol Cultuur Landschap (WCL) en later ook als Nationaal Landschap.

Sterk naoberschap

Boeren, landgoedeigenaren, natuurorganisaties, ondernemers, bewoners en overheden werken al decennia nauw samen om de bijzondere gebiedskwaliteiten te behouden en te versterken. Zo is fors geïnvesteerd in natuurherstel. Veel boeren doen aan agrarisch natuurbeheer. Diverse projecten zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld om de milieubelasting terug te dringen en gronden te ruilen om beter te kunnen boeren in dit kleinschalige landschap. Het naoberschap is hier sterk aanwezig. Er is een stevige basis om gezamenlijk uitdagingen voor de toekomst aan te pakken.

Zorgen voor de toekomst

In Winterswijk zijn er echter ook zorgen over de kwaliteit van het unieke landschap en de leefbaarheid in het buitengebied. Het verdienmodel van veel boeren in dit kleinschalig landschap staat onder druk. Vele bedrijven stoppen. In de jaren '80 waren er zo'n 800 boeren, nu nog ongeveer 260. Dit is mede het gevolg van schaalvergroting zoals in de rest van Nederland. Bedrijven die verder willen, staan voor grote uitdagingen; om kosten verder te reduceren, nieuwe verdienmodellen te vinden en in te spelen op maatschappelijke wensen en regelgeving. De droogteperiodes van afgelopen jaren hebben laten zien dat klimaatverandering vergaande gevolgen heeft voor bedrijven en de natuur. Aanpassing van het watersysteem en omliggend landgebruik is in sommige delen, bijvoorbeeld in beekdalen, waarschijnlijk nodig. Zo kan beter worden ingespeeld op toenemende weersextremen en kan de waterkwaliteit verbeteren. In en om de Natura 2000-gebieden is verder natuurherstel aan de orde. Alle sectoren staan ook aan de lat de uitstoot van stikstof te verminderen. Verder komen allerlei andere ruimteclaims af op het landelijk gebied, zoals woningbouw, werklocaties en de energietransitie. Een gezamenlijke perspectief ontbreekt nu. Daardoor concurreren opgaven met elkaar en elkaar kunnen ze elkaar zelfs gaan tegenwerken. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor de kwaliteit van het landschap en de leefbaarheid.

Samenwerken aan een nieuw perspectief

In Winterswijk willen gebiedspartners en overheden samen aan de slag en toewerken naar een sociaal, economisch en ecologisch toekomstperspectief. Behoud, herstel en ontwikkeling van het landschap en de leefbaarheid staan daarbij centraal. Dit is geen gemakkelijke opgave, want er zijn vele doelen en vaak tegenstrijdige belangen. Samenwerking in een integrale gebiedsaanpak is daarom essentieel.

1.2 Doel van de startnotitie

Gezamenlijke aanpak

De startnotitie is een bijlage bij de intentieovereenkomst die op wordt ondertekend door bestuurlijke vertegenwoordigers van de volgende partijen die verbonden zijn aan de bestuurlijke gebiedstafel:

- Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk (WCL)
- Gemeente Winterswijk
- Waterschap Rijn en IJssel
- Provincie Gelderland
- Het Rijk (de minister van LNV)

Samen met de intentieovereenkomst is de startnotitie het vertrekpunt voor het vervolg van de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk, dat in 2021 is gestart. Met deze doorstart wordt toegewerkt naar een gezamenlijk perspectief voor het landelijk gebied van Winterswijk. Dit perspectief, met het programma voor de uitvoering ervan, leggen we vast in een gebiedsplan. Het gebiedsplan biedt inspiratie en kaders voor de verdere uitvoering in de komende 15 jaar en de periode daarna. Het beschrijft de opgaven en maatregelen om de doelen te realiseren en daarnaast de instrumenten om het uit te voeren. Het biedt ook de basis voor het aangaan van overeenkomsten of gebiedsdeals over de verdere uitvoering van maatregelenpakketten. Het gebiedsplan kan dan ook worden gezien als een Winterswijks bod. De startnotitie beschrijft de opgaven, aanpak, planning en organisatie.

1.3 Afbakening gebiedsaanpak

De aanpak richt zich op het buitengebied van de gemeente Winterswijk. Dit betekent dat er geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkelingen binnen de kern Winterswijk. Stedelijke functies zoals bedrijven en woningbouw die in het buitengebied moeten komen, vallen wel binnen de scope van de aanpak.

In eerste instantie gaat het om opgaven en oplossingen binnen de gemeentegrens van Winterswijk. Het is echter op voorhand duidelijk dat maatregelen buiten de gemeente een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de opgaven binnen Winterswijk, en zelfs noodzakelijk zijn om de gewenste doelstellingen te realiseren. Deze maatregelen verkennen we en zullen we adresseren daar waar ze verder opgepakt kunnen worden. De samenwerking met het Duitse grensgebied is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

1.4 Relatie met het Nationaal- en Gelders Programma Landelijk Gebied

Nationaal Programma Landelijk Gebied

Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) bepaalt de opgaven voor de kerndoelen natuur (inclusief stikstof), water en klimaat. De rijksoverheid wil met het NPLG vóór 2030 de natuur versterken, de waterkwaliteit verbeteren en meer doen tegen en vroegtijdig anticiperen op de klimaatverandering. Het NPLG gaat samen met provincies, waterschappen, gemeenten en

maatschappelijke partners, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. Het NPLG wordt belangrijk voor financiering van de uitvoering van het gebiedsplan Winterswijk. Het Transitiefonds Landelijk Gebied en mogelijk andere rijksfondsen vormen de financiële basis.

Gelders Programma Landelijk Gebied

De Gelderse bijdrage aan het NPLG is het Gelders Programma Landelijk Gebied (GLPG). Gedeputeerde Staten stellen uiterlijk juli 2023 een eerste versie van het provincie dekkend gebiedsprogramma vast. In het GPLG wordt op gebiedsniveau beschreven op welke manier de doelen uit het NPLG en het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN) worden uitgewerkt. Het GPLG onderscheidt drie gebieden: Veluwe, Rivierengebied en Achterhoek.

Gelders Programma Landelijk Gebied, deelgebied Achterhoek

De resultaten van de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk worden opgenomen in het deelprogramma Achterhoek van het GPLG. De Gebiedsaanpak heeft een bredere inhoudelijke scope dan het Gelders Programma. Ook regionale en lokale opgaven voor het landelijk gebied worden zo veel mogelijk meegenomen in de Gebiedsaanpak.

2. Gebiedsbeschrijving en geschiedenis

2.1 Gebiedsbeschrijving en –kernwaarden

Een bijzonder plateau

In Winterswijk zijn op vele plaatsen de aardkundige waarden nog goed zichtbaar, zoals de hoogveengebieden, de dekzandruggen (essen) en keileembulten (o.a. Valkeniersbult). Deze aardkundige waarden zijn bijzonder en van (inter)nationale betekenis. De vele hoogteverschillen zijn karakteristiek voor het gebied, met de rand van het Oost-Nederlands plateau, smeltwatergeulen, beekdalen en steilranden. Aan de voet van dit plateau komt kwel aan de oppervlakte en door het gebied lopen vele kleine beken, door een ondiepe ondoorlatende ondergrond. Een bijzonder geologisch fenomeen is de Winterswijkse steen- en kalkgroeve. Richting de Duitse grens komt de ondoordringbare bodemlaag steeds meer aan het oppervlak, waardoor er onder het Achterhoekse plateau weinig ruimte is voor waterberging.

Koesteren van de kernkwaliteiten en identiteit

De Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk stuurt op het behouden en het versterken van de identiteit en de kernkwaliteiten van het buitengebied.

De identiteit van het buitengebied is:

- Een betrokken en gezonde gemeenschap oftewel een sociaal en vitaal platteland
- Innovatief en lokaal ondernemerschap oftewel een economisch vitaal platteland
- Een waardevol cultuurlandschap oftewel een levend landschap
- Een zichtbaar en leesbaar landschap oftewel beleef het Nationaal Landschap

De kernkwaliteiten zoals omschreven in de Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk vormen de basis. Deze kernkwaliteiten zijn:

- De bijzondere, hoge kwaliteit van het cultuurlandschap;
- De hoge ecologische kwaliteit van o.a. de beken en de vier Natura 2000 gebieden;
- De hoge milieukwaliteit in stilte, ruimte en donkerte;
- De bijzondere geologische en aardkundige kenmerken;
- De leefbaarheid met de sociale samenhang en identiteit;
- Het economisch-sociaal functioneren van het landelijk gebied

2.2 Landbouwkundig gebruik

Buitengebied

- Gemeente Winterswijk heeft een oppervlakte van 13.881 hectare
- Buitengebied is 13.142 hectare
- Circa 29.000 inwoners

Bewoners

- Er wonen circa 5.300 inwoners in het buitengebied
- Er is één kerkdorp (Meddo) en er zijn acht buurtschappen (Brinkheurne, Corle, Henxel, Huppel, Kotten, Miste, Ratum, Woold).
- De groep inwoners in de leeftijdscategorie 45-74 is oververtegenwoordigd.
- De jongste leeftijdsgroep (basisschool leeftijd) is ondervertegenwoordigd.
- Er zijn vijf basisscholen en drie verenigingsgebouwen.

Bedrijven

- Er zijn 800 ondernemers in het buitengebied, waarvan het merendeel niet agrarisch is. Dit zijn ambachtelijke bedrijven, aannemers, handelsbedrijven en houtbewerkingsbedrijven. Verder beroepen aan huis, (enige) detailhandel en zorgbedrijven.
- De meeste agrarische bedrijven zijn melkveehouderijen, zo'n 80. Daarnaast is er een aantal pluimveehouderijen, varkenshouderijen en akkerbouwbedrijven.

•

Recreatie

- Belangrijke motieven voor recreatie zijn: rust, natuur en de mogelijkheden voor fietsen en wandelen. Samen met omliggende gemeenten zijn er 60 fietsroutes.
- Winterswijk heeft ongeveer 750.000 tot 1 miljoen toeristische overnachtingen per jaar.
- Veel verblijfsrecreatie faciliteiten kampeer- en bungalowterreinen, groepsaccommodaties, minicampings, verspreid liggende B&B's en solitaire vakantiewoningen.
- Het strandbad en vooral 't Hilgelo zijn de belangrijkste trekkers voor dagrecreatie.

Volgens opgave van het CBS waren in het Winterswijkse buitengebied in 2021 nog 266 landbouwbedrijven actief; dit zijn zowel veehouderijen als akker- en tuinbouwbedrijven, van groot (volwaardig) tot klein (hobby-plus). Veel agrarische bedrijven stoppen hun activiteit. De afgelopen jaren lag dit aantal tussen de 4 en 7%. Landelijk stopt jaarlijks ongeveer 3% van de agrarische bedrijven. Het aantal volwaardige melkveebedrijven is ca. 85 stuks. In de laatste 5 jaar is hier het aantal melkkoeien met 20% gedaald. De verhouding stuks melkvee per ha cultuurgrond in Winterswijk nagenoeg 1:1. In omliggende gemeenten is dat 1 ½ tot 2 ½ keer hoger. Bijna 60% van de landbouwpercelen is kleiner dan 2 ha en hebben gemiddeld ca. 35 m opgaande beplanting per ha. Deze landschappelijke eigenschappen zorgen ervoor dat de kostprijs van melk met enkele eurocenten per liter stijgt. Hierin is in de laatste 10 jaar niet veel veranderd. Ca. 13 % van de landbouwgronden wordt gepacht van landgoederen.

2.3 Gebiedsgerichte samenwerking en resultaten tot nu toe

WCL Winterswijk

Winterswijk was altijd in beeld als het gaat om een gebiedsgerichte aanpak en samenwerking, hetgeen ook heeft geleid tot diverse pilots en onderzoekstrajecten. De stichting WCL heeft daar een grote rol in gespeeld, Aansprekende voorbeelden zijn de trajecten als Meervoudig Duurzaam Landgebruik (*bouwstenen voor toekomstige bedrijfssystemen*), Boeren voor natuur en landschap (*lokaal beloningssysteem*) en GLB pilot (*agrarisch natuurbeheer door collectieven en gebiedsofferte*). De Stichting WCL heeft in bijna 30 jaar bestaan enkele honderden plattelandsontwikkelings-projecten geïnitieerd of begeleid.

Ruilverkaveling

Al in de jaren 70 is gestart met de Ruilverkaveling *Winterswijk West*, die uiteindelijk in de jaren '90 echt van start ging. Dankzij de ruilverkaveling werd, naast landbouwstructuurverbetering, ook 350 hectare vrij geruild voor de aanleg van natuur. Daarnaast had de overheid voor Winterswijk Oost besloten een herinrichting conform de Landinrichtingswet toe te passen. Er is voor gekozen het gebied via een wettelijke herverkaveling aan te pakken. Wel is in 2013 binnen een jaar ca. 450 ha geruild met turboverkaveling, op vrijwillige basis. Een hele prestatie waarbij in *korte tijd* voor 123 partijen een ruilplan is ontwikkeld. De snelle verkaveling verbeterde de landbouwstructuur en zorgde tegelijkertijd voor meer nieuwe natuur in Winterswijk. In het gebied van de ruilverkaveling Winterswijk West zijn minder kleinschalige landschapselementen aanwezig dan in het oosten en zuiden van Winterswijk.

Natuurherstel, natuurbeheer en bosbeheer

Voor de vier aangewezen Natura 2000-gebieden liepen vanaf 2008 verschillende gebiedsprocessen om te komen tot beheerplannen. De meeste maatregelen zijn inmiddels uitgevoerd en zorgden voor meer en schoner water in en rondom de gebieden. Hierbij zijn vaak nabij gelegen landbouwpercelen geruild met percelen elders. De vrijkomende percelen zijn ingericht als buffer voor de Natura 2000-gebieden. In Winterswijk is de opgave van het Gelders Natuurnetwerk (GNN) grotendeels gerealiseerd en is er een hoge mate van agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), mede ondersteund door het Particulier Agrarisch Natuurbeheer en de Vereniging Agrarisch Landschap Achterhoek. De houtproductie is een inkomstenbron voor de vele landgoederen. De veelal kleinschalige bospercelen biedt beperkingen.

Initiatieven

In 2023 en 2024 is Winterswijk ook één van de twee deelgebieden waar de Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) pilot Markemodel loopt. Het Markemodel koerst aan op zowel een ander

stuuringsmethodiek als ook op een beter verdienmodel voor de boeren. De beloningen richten zich hierbij op bovenwettelijke bedrijfsactiviteiten. Ook zijn meerdere melkveehouders lid van de Vruchtbare Kringloop Achterhoek (VKA). Via WCL loopt er een project Natuurinclusieve landbouw (NIL); hierbij gaat het om kennisontwikkeling op het gebied van opbouw organische stofgehalte en bodemvruchtbaarheid. Ook een haalbaarheidsonderzoek naar een toeslag voor kleinschaligheid maakt onderdeel uit van dat project.

2.4 Start van de gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk

Het WCL en de gemeente Winterswijk zagen in 2020 een groot aantal opgaven op het landelijk gebied afkomen. Zo was er veel onzekerheid over stikstof. Ook zag men dat verschillende overheden en sectorale programma's vooral langs elkaar heen werkten, daar waar er een integrale benadering gewenst is. Dit heeft in 2020 geleid tot het opstellen van een Pleidooi 'De Winterswijkse Manier' dat door het college van Winterswijk is vastgesteld. Het Pleidooi dient als vertrekpunt voor de in par. 1.2 genoemde intentieovereenkomst.

De gemeente heeft toen een start gemaakt met een programma Vitaal Platteland en daarbij de provincie Gelderland en Waterschap Rijn en IJssel uitgenodigd mee te doen. In het kader van de Droogteaanpak Achterhoek was Winterswijk ook in beeld als pilotgebied. Dit heeft geleid tot een opdracht aan een extern bureau (Overmorgen) die een gebiedsteam heeft ingesteld met verschillende belanghebbenden om te komen tot een gebiedsverhaal en een gebiedsagenda. Via interviews en een gebiedsweek begin 2022 is veel informatie opgehaald bij verschillende belanghebbenden. Bijvoorbeeld, waar men trots op is en wat aandachtspunten zijn. In een vervolg daarop benadrukten het gebiedsteam en het WCL het belang van:

- een gezamenlijk perspectief
- landbouwverkenning door inzet van vertrouwenspersonen voor persoonlijke gesprekken
- langjarige beheersvergoeding en verhogen van het budget voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- een “grondpot” van de overheid, in te zetten voor meerdere doelen
- fiscale prikkels om het aantrekkelijker te maken voor boeren om te stoppen.
- maximaal gebruik maken van ervaringen van eerdere projecten in Winterswijk
- (semi-)natuurgronden laten beheren door de boeren (agrarische natuur vereniging PAN)
- een gebiedsbod of -offerte, waarbij het gebied concrete maatregelen realiseert.

In het najaar van 2022 hebben provincie, gemeente en waterschap in overleg met het gebiedsteam de aanpak aangescherpt. Daarbij is gekeken naar afstemming tussen de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk, het NPLG en andere ontwikkelingen rondom Rijksbrieven, enzovoort. Verder zijn de resultaten uit diverse expertsessies en gesprekken met mensen uit het gebiedsteam verwerkt. De afspraken daarover zijn uitgewerkt in de intentieovereenkomst en deze startnotitie. Daarmee wordt een volgende stap in de gebiedsaanpak gezet.

3. Ambities, opgaven en doelen

We hebben de gezamenlijke ambitie om te komen tot een sociaal, economisch en ecologisch perspectief voor het buitengebied van Winterswijk. Zowel de provinciale Omgevingsvisie Gaaf Gelderland als de Omgevingsvisie Buitengebied van de gemeente Winterswijk vormen belangrijke vertrekpunten en kaders voor dit perspectief. Daarop bouwen we voort. Veel beleid voor het landelijke gebied is nog in ontwikkeling en geeft soms nog beperkt houvast. Dit vraagt enerzijds

om verdere vertaling in generiek beleid en anderzijds om een gebiedsgerichte vertaling van doelen voor het buitengebied van Winterswijk. Met de gebiedsaanpak willen we daar verder duidelijkheid scheppen.

Beleidsontwikkeling GPLG

Een belangrijk kader voor de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk vormt het Gelders Programma Landelijk Gebied (GPLG). Dit GPLG is in ontwikkeling, zoals ook eerder is beschreven in paragraaf 1.4. Het wordt een provinciale uitwerking van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. De belangrijkste opgaven van het NPLG zijn natuurherstel, water, klimaat en daarnaast perspectief voor de landbouw. Op 15 november 2022 hebben Gedeputeerde Staten een Statenbrief *Perspectief voor vitaal Gelders landelijk gebied* voorgelegd aan de Provinciale Staten. Bij het uitwerken van de doelen en maatregelen in het landelijk gebied voor natuur, water, klimaat en landbouw zijn een aantal uitgangspunten aan de staten voorgelegd, om deze vervolgens met partners te kunnen bespreken. De uitgangspunten zoals deze aan de staten zijn voorgelegd vatten we als volgt samen:

- We zien natuurinclusieve en/of kringlooplandbouw conform de Kadernota Agrifood 2021-2030 als passend sociaaleconomisch toekomstperspectief voor de land- en tuinbouw.
- We zien water en bodemals als sturend voor onze opgaven.
- We zetten in op natuurherstel door robuust systeemherstel van de Natura 2000 gebieden, groenblauwe dooradering en extra maatregelen en middelen in overgangsgebieden.
- Voor de klimaatopgave houden we vast aan het Gelderse Klimaatplan 2021–2030 en het nationale Klimaatakkoord.
- We sturen in de maatschappelijke opgaven op ruimtelijke samenhang. De ruimtelijke keuzes voor landbouw, natuur, water en klimaat wegen we in samenhang met de andere grote opgaven in het landelijk gebied. Zulke grote opgaven zijn bijvoorbeeld energietransitie, gezonde en veilige leefomgeving, leefbaarheid en verstedelijkingsontwikkeling van stad en land.

In bijlage 2 zijn de opgaven en doelen toegelicht, waarin ook duidelijk is dat nog nieuw beleid zal volgen.

Lokale opgaven

Naast hiervoor genoemde rijks en provinciale doelen en uitgangspunten zijn een aantal meer lokale doelen van belang, zoals in onderstaande tabel is weergegeven. De omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk vormt een belangrijk kader.

Opgave	Oorzaak	Gevolg	Beleidsdoelstelling van gemeente
Toekomstperspectief landbouw in Winterswijk	<ul style="list-style-type: none"> • Veel 55-plussers • Geen bedrijfsopvolging • Geen economisch toekomstperspectief 	<ul style="list-style-type: none"> • Steeds minder (rentmeester) boeren(jaarlijkse afname ca. 4%, afname dierenaantal ca. 5%) • Verlies agrarisch cultuurlandschap • Verlies gebiedsidentiteit • Verlies werkgelegenheid, ook bij toeleverende bedrijven (loonwerkers, enzovoort.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud aantal beheerder (rentmeester) boeren • Economisch perspectief voor boeren door duurzame verdienmodellen

Opgave	Oorzaak	Gevolg	Beleidsdoelstelling van gemeente
Verminderen druk op schaarse ruimte van wonen, werken, recreëren, landbouwtransitie en energietransitie	<ul style="list-style-type: none"> • Noodzaak productie van duurzame energie • Wens om in landelijk gebied te wonen • Makkelijk en relatief goedkoop bouwen • Schaarse ruimte in bebouwd gebied • Recreatie is een verdienmodel • Woningbouw als impuls voor toekomstbestendige erven 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van kwaliteiten zoals stilte, donkerte, ruimte • Concurrentie tussen functies • Hogere prijzen • Verhoging intensiteit met gevolgen voor (zand)wegen, natuur, landschap enzovoort. 	<ul style="list-style-type: none"> • (Maximaal) bouwen binnen bestaand bebouwd gebied • (Maximaal) meervoudig grondgebruik • Flexibiliteit in gebruik
Leefbaarheid platteland	<ul style="list-style-type: none"> • Toename (aselectieve) gebruikintensiteit • Stoppende boeren • Belasting betalen na beëindigen (VAB) • Hoge sloopkosten (VAB) • Vergrijzing, weinig jonge gezinnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermindering kwaliteiten biodiversiteit, landschap etc. • Leegstand schuren/verloedering • Minder beheerders van agrarisch cultuurlandschap • Vergrijzing, verwateren sociale cohesie 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud en herstel van stilte, donkerte, natuur, landschap, zandwegen en sociale samenhang • Toekomstbestendige erven • Bouwen voor lokale vraag • Max. voorzieningen en sociale cohesie

Gebiedsgerichte uitwerking van opgaven en doelen

Het is een gezamenlijke uitdaging om de hierboven beschreven opgaven en doelen zó te realiseren dat het buitengebied naast ecologisch ook sociaal en economisch wordt versterkt. Zo ontstaat niet alleen een betere balans tussen natuur, bodem en water maar ook een sociaal en economisch toekomst- en ontwikkelperspectief voor bewoners, boeren, landgoedeigenaren, ondernemers en natuurbeheerders.

Een gebiedsgerichte aanpak leent zich daar goed voor. Daarmee wordt het namelijk mogelijk om uiteenlopende opgaven zoveel mogelijk in samenhang op te lossen. Met aandacht voor droogte, water, grond, landschap, wonen, werken, energie, natuur en stikstof. De kracht van het gebied en de rol en inzet van de verschillende partijen zijn daarin essentieel. De gebiedsdoelen kunnen alleen worden gerealiseerd in samenwerking met de agrarische sector, landgoedeigenaren, recreatieondernemers en natuurbeheerders en bewoners. Zeker voor de agrarische bedrijven moeten er voldoende perspectieven zijn om een bijdrage te leveren aan diverse maatschappelijke opgaven. Het moet lonen, ook op de langere termijn. De leefbaarheid en levendigheid van de buurtschappen vormen daarvoor een belangrijke maatschappelijke basis.

De opgaven zijn op hoofdlijnen bekend. De inzet van deze gebiedsgerichte aanpak is nu om samen met gebiedspartijen tot een integraal gebiedsplan te komen.

4. Aanpak en mijlpalen

4.1 Uitgangspunten

Voor de verdere gebiedsaanpak hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We bouwen voort op wat de afgelopen jaren is bereikt en in de initiatieffase van de gebiedsaanpak al is opgehaald, zoals omschreven in hoofdstuk 2.
- We werken in het project gebiedsgericht. Dit betekent dat het gebied centraal staat. We bouwen voort op de kenmerken en kwaliteiten van het gebied. Dit zijn fysieke eigenschappen zoals bodem, water, landbouwstructuur en natuurnetwerk, maar bijvoorbeeld ook de herkenbare identiteit en sociale cohesie.
- We hebben de verantwoordelijkheid te voldoen aan de internationale en nationale opgaven.

- De Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk beschrijft de kernkwaliteiten die we ook met de verdere ontwikkeling van het gebiedsperspectief willen behouden en versterken.
- Met de gebiedsaanpak brengen we samenhang aan tussen alle opgaven binnen het landelijk gebied van Winterswijk. We formuleren daarvoor samen de specifieke doelen, oplossingsrichtingen en maatregelen, inclusief de instrumenten om ze uit te voeren.
- We kijken steeds op welk schaalniveau en binnen welk verband (tijd en ruimte) afwegingen en keuzes het beste te maken zijn. Mogelijk moet een (verdere) afweging tijdens de uitvoering van het gebiedsplan plaatsvinden, of mogelijk daar buiten.
- Veel opgaven hebben een zekere urgentie. De maatregelen hoeven echter niet allemaal op korte termijn te worden uitgevoerd. We benutten bij de uitvoering zoveel mogelijk de natuurlijke momenten. Ook is de uitvoering afhankelijk van middelen daarvoor.

4.2 Aanpak in vier sporen

Bij de gebiedsaanpak volgen we vier sporen: gebiedsplan, doen en leren, gebiedsdeal(s) en grondstrategie. Deze sporen staan niet op zichzelf. We zorgen continue voor een onderlinge wisselwerking, zeker tijdens de diverse mijlpalen in het proces (zie verder).

Spoor 1: Gebiedsplan

Het gebiedsplan beschrijft een toekomstperspectief voor het buitengebied van Winterswijk. Het is het resultaat van een planproces. In het planproces is met het gebied een op hoofdlijnen een integrale vertaling gemaakt van alle opgaven en doelen in een gebiedsvisie, kaart en uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma staat hoe de doelen gerealiseerd worden, o.a. door deelprojecten voor korte en langere termijn, stimuleringskaders en verdere acties. Het gebiedsplan moet houvast bieden voor de uitvoering van deelprojecten en ook voor bedrijven in het nemen van verdere bedrijfsbeslissingen.

Daarnaast moet het gebiedsplan vanwege financiering voldoende basis bieden voor de beoordeling volgens het landelijk Transitiefonds Landelijk Gebied of andere financieringskaders, zo mogelijk ook private investeringen. Op hoofdlijnen moeten dan doelbereik, milieueffecten, sociaal economische effecten, kosten en mate van draagvlak zijn omschreven. Ook moet duidelijk zijn welke instrumenten ingezet worden.

Tijdens het planproces bepalen we de planvorm, al dan niet onder de Omgevingswet. Om de vorm op de inhoud te laten aansluiten, zal de keuze voor de planvorm verder op tijdens het planproces worden gemaakt. Dit wanneer er voldoende consensus is over de gebiedsvisie en het uitvoeringsprogramma. Zo spelen we flexibel in op (beleids)ontwikkelingen, hebben we meer zekerheid over de inwerkingtreding van de Omgevingswet en kunnen we, indien aan de orde, de m.e.r.-procedure doelgericht inzetten. Voordat het ontwerp-gebiedsplan wordt opgesteld moet een keuze zijn gemaakt over wie het bevoegd gezag is voor de vaststelling van het gebiedsplan. Gedacht kan worden aan een uitwerking van de omgevingsvisie, een programma onder omgevingswet of een landinrichtingsprogramma. Bij deze planvormen zijn een plan-MER en mogelijk een passende beoordeling noodzakelijk.

Onderstaande schema geeft de verschillende stappen of mijlpalen weer, ook in de tijd.

Mijlpaal 1: gebiedsanalyse en oplossingsrichtingen

In deze eerste stap zorgen we ervoor dat alle informatie voor het gebiedsplan beschikbaar zijn, zoals beschikbare data over de ontstaansgeschiedenis van het landschap, de werking van het bodem en watersysteem, de landbouwstructuur, alle beleidsopgaven en al bekende

maatregelen, etc.. Het is wel zaak deze informatie stap voor stap bij elkaar te brengen, te structureren, te analyseren en te integreren. Zo wordt duidelijk waar er ook structurerende keuzes gemaakt moeten worden. Verder nemen we de uitkomsten of laatste stand van zaken van (lopende) studies mee, namelijk:

- Studie overgangsgebieden in opdracht van provincie
- Gebiedspecifieke doorrekening droogteonderzoek in opdracht van WRIJ
- Verkenning landbouw in opdracht van provincie
- Concept-Gelders Programma Landelijk Gebied (zie par. 1.4)
- Recreatievisie in opdracht gemeente
- RES 2.0
- Locatiestudie bedrijventerrein

In deze fase organiseren we gebiedsateliers om de verschillende bouwstenen inzichtelijk te krijgen en mogelijk aan te vullen. Het is belangrijk dit met belanghebbenden en de omgeving te doen. Zo kunnen we gezamenlijk kennis opbouwen en feiten boven water krijgen. In het voortraject is al een groot aantal ideeën en oplossingsrichtingen opgehaald. Daar bouwen we op voort en halen we verdere ideeën, kansen, dilemma's op. Bij deze mijlpaal wordt een integrale gebiedsanalyse als tussenresultaat opgeleverd.

Mijlpaal 2: Gebiedsvisie + kaart + uitvoeringsprogramma

In deze fase organiseren we weer gebiedsateliers. Het gaat hier om het vinden van gezamenlijke gebiedswaarden en -kwaliteiten, ontwerpprincipes, uitwerking van opgaven in gebiedsgerichte doelen en de vertaling ervan op een kaart. De gebiedsgerichte doelen vertalen we in maatregelen. Ook bepalen we op hoofdlijnen het doelbereik, effecten, kosten en beheersaspecten. Duidelijk wordt waar structurerende keuzes tussen functies gemaakt moeten worden. Verder onderzoeken we onder andere welke instrumenten en gebiedsgerichte regelingen nodig zijn om bepaalde doelen te bereiken. Zo kijken we naar instrumenten en zo mogelijk gebiedsgerichte regelingen. Dit verwerken we in een concept-programma dat een samenspel kan zijn van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten tot meer generieke of gebiedsgerichte stimuleringskaders. Het concept-programma bespreken we met belanghebbenden en de omgeving. In deze fase moet duidelijk worden of er voldoende perspectieven (bij belanghebbenden) zijn om doelen te kunnen realiseren, of wat daar verder voor nodig is. Dit is een gezamenlijk en mogelijk iteratief ontwerp- en onderhandelproces (zie verder spoor dealmaking). Met deze mijlpaal wordt concept-gebiedsvisie, kaart en uitvoeringsprogramma als tussenresultaat opgeleverd.

Mijlpaal 3: Ontwerp-gebiedsplan en concept-samenwerkingsovereenkomst / gebiedsdeal

De gebiedsanalyse, de gebiedsvisie, de kaart en het uitvoeringsprogramma worden gebundeld in een eerste ontwerp-gebiedsplan. Dan wordt ook bepaald welke planvorm van toepassing is, zoals hiervoor beschreven. Indien aan de orde maken stellen we een plan MER op, die met het ontwerp-gebiedsplan ter inzage wordt gelegd.

Mijlpaal 4: Gebiedsplan en samenwerkingsovereenkomst of gebiedsdeal

Na verwerking van zienswijzen wordt het gebiedsplan uiteindelijk vastgesteld door het (nog te bepalen) bevoegde gezag. Dit met instemming van de andere overheden. Dan kan ook de samenwerkingsovereenkomst worden getekend. Daarin zijn afspraken over de verdere planuitwerking op onderdelen en de realisatie vastgelegd. Ook kan sprake zijn van een gebiedsdeal waarin specifieke regelingen zijn afgesproken om gebiedsgericht en integraal doelen te kunnen realiseren. Zie verder spoor 4.

Voorlopige planning van de mijlpalen
Mijlpaal 1: april 2023
Mijlpaal 2: september 2023
Mijlpaal 3 december 2023 (uitgaande planMER)
Mijlpaal 4: voorjaar 2024

Spoor 2: Overeenkomst en gebiedsdeal(s)

We onderzoeken of rond de zomer 2024, of zoveel eerder, een of meerdere gebiedsdeals gesloten kunnen worden volgens het NPLG en/of andere programma's of kaders. Dit kan worden gezien als een Winterswijkse aanbod om doelen te realiseren. Deze deals tussen overheden onderling en/of met private partijen en collectieven leggen we vast in overeenkomsten. De deals kunnen gaan over gebiedspecifieke beleidsruimte en regelingen om een pakket aan maatregelen te realiseren, zowel over uitvoering en beheer. Het gebiedsplan geeft de onderbouwing van de deal en loopt parallel en in nauwe interactie met het planvormingstraject. Daarin onderbouwen we waar bestaande kaders wel voldoen of niet voldoen gezien de specifieke Winterswijkse situatie. Daarbij kijken we ook buiten de gemeentegrens.

Spoor 3: Doen en leren

Lopende projecten die bijdragen aan de doelen en passen binnen de uitgangspunten van de gebiedsaanpak gaan we stimuleren en faciliteren. Deze 'geen spijt maatregelen' zijn belangrijk omdat ze bijdragen aan de opgaven en ons tegelijkertijd leren hoe concrete initiatieven het beste kunnen worden gerealiseerd.

Om te zorgen dat het team goed bereikbaar is voor vragen en initiatieven initiëren we een fysiek loket waar het team werkt. Daarnaast gaan we met landbouwers aan de keukentafel praten over hun perspectieven. Daar waar gewenst en er mogelijkheden zijn willen we bedrijven ondersteunen, bijvoorbeeld met het opstellen van een bedrijfsplan, subsidies voor technische innovaties, etc.

Spoor 4: Grondstrategie

Grond is cruciaal voor de uitvoering. In de gebiedsaanpak werken we daarom toe naar een grondstrategie. Doordat agrarische bedrijven stoppen, komt een deel van hun gronden en mogelijk ook gebouwen op de markt. In de strategie maken we afspraken hoe de overheden aankoopkansen onderling afstemmen. Een 'grondpot', dat wil zeggen door de overheid beheerd vastgoed dat is aangekocht voor verschillende doeleinden, kan een middel zijn om te kunnen ruilen of onder voorwaarden uit te geven. Daarmee kunnen meerdere doelen worden gerealiseerd. De grondstrategie zal meer inzicht geven in mogelijkheden en instrumentarium, ook om anticiperend gronden te kopen.

5. Organisatie

In Winterswijk bestaat een goede basis voor gebiedsgerichte samenwerking tussen landbouwers, landgoedeigenaren, natuurorganisaties, ondernemers, dorpsverenigingen, etc. De opgaven zijn echter dermate complex dat de overheden in 2021 besloten nauw te gaan samenwerken met de gebiedspartners. Daarbij heeft elke partij eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Deze samenwerking streeft steeds naar consensus op basis van een open dialoog. Uiteindelijk dienen de overheden wel te besluiten, bijvoorbeeld wanneer er ruimtelijke consequenties zijn, wanneer het gaat om een grondstrategie of publieke middelen ingezet moeten worden.

Belangrijke onderdelen van de organisatie zijn als volgt:

Gebiedsteam

Het Gebiedsteam vormt het hart van de samenwerking. Hier worden (tussen)resultaten en eindconcepten voor de verschillende mijlpalen besproken en aangescherpt. In de aanloop daarnaar toe vindt hier het ontwerpproces plaats om de opgaven ruimtelijk te vertalen. In dit team vinden de inhoudelijke discussies en de discussie over de te maken belangenafweging plaats. Samenvattend bereidt het gebiedsteam voorstellen voor de “bestuurlijke gebiedstafel” voor. Als in het gebiedsteam geen consensus wordt bereikt over het voorstel, worden de verschillen voorgelegd aan de bestuurlijke gebiedstafel.

Het gebiedsteam is aan de start van de gebiedsaanpak samengesteld met een opf meerdere vertegenwoordigers van relevante gebiedspartners naast de overheden (medewerkers van gemeente, waterschap, provincie en het ministerie van LNV). In bijlage 1 zijn de betrokken partijen benoemd. De leden van het gebiedsteam vertegenwoordigen hier hun eigen achterban. De deelnemers mogen gevraagd en ongevraagd advies geven en agendapunten aandragen. Het gebiedsteam wordt voorgezeten door de projectmanager, die ervoor zorgt dat in de discussie alle belangen aan bod komen. Het kernteam (zie verder) verzorgt het secretariaat van het gebiedsteam en stelt de agenda op. Het gebiedsteam vergadert ca. een keer per maand.

Bestuurlijke gebiedstafel

De bestuurlijke gebiedstafel maakt keuzes en legt zo nodig besluiten voor aan het bestuur van de gemeente, het waterschap en de provincie. De tafel streeft naar consensus.

Aan de bestuurlijke gebiedstafel zitten de gedeputeerde van de provincie, de wethouder van de gemeente, de heemraad van het waterschap, de vertegenwoordiger van het ministerie van LNV en de voorzitter van het WCL en de vertegenwoordigers van de landbouw (LTO), natuur (Platform Natuur en landschap) en economie en leefbaarheid (Ondernemersvereniging Buitengebied Winterswijk). LNV is nauw betrokken als adviseur, ook om het proces te volgen en de verbinding te leggen met de ministeries.

Een onafhankelijk voorzitter geeft leiding aan het gesprek aan de bestuurlijke gebiedstafel. In voorkomende gevallen bemiddelt hij bij dilemma's tussen (bestuurlijke) partners binnen en buiten de samenwerking. De bestuurlijke gebiedstafel vergadert circa vier keer per jaar, afhankelijk van de verschillende mijlpalen. De agenda van de bestuurlijke gebiedstafel wordt zo veel mogelijk voor besproken in het gebiedsteam.

Besturen van de overheden

Alleen de betrokken overheden kunnen de noodzakelijke formele besluiten nemen. De bestuurlijke gebiedstafel legt de besluiten voor aan de besturen van de gemeente, de provincie en het waterschap. Per besluit wordt beoordeeld welk van de overheden bevoegd is het besluit te nemen. Het streven en de verwachting is dat deze besturen de besluiten vaststellen conform het voorstel van de bestuurlijke gebiedstafel.

Kernteam / Projectteam

Het kernteam ondersteunt het gebiedsteam en de bestuurlijke gebiedstafel zodat zij het goede gesprek kunnen voeren. Het kernteam is er voor het managen van het proces, zoals de verbinding tussen de inhoudelijke trajecten, de afstemming tussen de verschillende onderdelen van de werkorganisatie, het bewaken van de planning, het opstellen van voortgangsrapportages, het

organiseren van het ontwerp- en participatieproces, het voorbereiden van de agenda's van het gebiedsteam en de bestuurlijke gebiedstafel en eventueel het verstrekken van opdrachten aan ingenieursbureaus en de begeleiding daarvan. Voor het kernteam leveren de overheden de mensen, ook specialistische functies en werken als één overheid samen. Het geheel noemen we projectteam. Het kernteam en projectteam wordt voorgezeten door de projectmanager. Het kernteam vergadert wekelijks.

Oprachtgeversoverleg

Het opdrachtgeversoverleg is samengesteld uit managers van gemeente, provincie en waterschap. Zij zorgen dat de projectorganisatie optimaal wordt gefaciliteerd, onder andere met financiële middelen en menskracht. Daarbij sturen ze ook op de reikwijdte, mijlpalen, voortgang, enzovoort. De projectmanager bereidt het opdrachtgeversoverleg voor. Het opdrachtgeversoverleg wordt gepland voorafgaande elke bestuurlijke gebiedstafel.

6. Financiën

De kosten voor de gebiedsaanpak zijn geraamd op €1.500.000 exclusief btw. Dit zijn proceskosten voor de periode 2022-2024. Daarbij gaan we uit van:

- Een integraal plantraject met de omgeving, zorgvuldige communicatie en participatie.
- Inhuur ingenieursdiensten voor plan met de nodige juridische status, inclusief plan-MER, MKBA en soc. economische impactanalyse
- Ruimte voor onvoorziene opdrachten en onderzoeken

Zoals in de intentieovereenkomst is afgesproken treden partijen met elkaar in overleg mochten de geraamde kosten onverhoopt onvoldoende zijn.

Onderstaande tabel geeft de dekking.

Provincie Gelderland	€1.150.000
Waterschap Rijn en IJssel	€200.000
Gemeente Winterswijk	€150.000

7. Participatie en communicatie

Binnen de Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk zetten we omgevingsmanagement in. Hieronder verstaan we een proces dat is gericht op samenwerking, waar ruimte is om belangen in te brengen en waar het gebied deelnemer is in plaats van toeschouwer. Transparantie en vertrouwen zijn in dit proces essentieel.

Met een zorgvuldig participatietraject betrekken we de diverse belanghebbenden (boeren, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden). Op deze manier krijgen we belangen, meningen en creativiteit op tafel. Wat betreft participatie bouwen we overigens voort op het traject dat in een eerder stadium al is opgezet en maken we gebruik van de input die eerder is opgehaald.

Gedurende de verschillende stappen in de Gebiedsaanpak (mijlpalen) blijft participatie een belangrijke rol spelen. Belanghebbenden worden steeds bij iedere stap uitvoerig betrokken en gevraagd mee te denken en mee te ontwikkelen. We werken toe naar een resultaat (gebiedsplan) dat van waarde is voor alle partijen.

Communicatie is ondersteunend aan het participatietraject en aan het project Gebiedsaanpak Vitaal Platteland Winterswijk als geheel. Met de communicatie sluiten we aan bij de identiteit, cultuur en de taal van Winterswijk. We zetten hiervoor diverse communicatiemiddelen in, passend bij de diverse belanghebbenden in Winterswijk en passend bij de stappen in het project. Voorgaande wordt uitgewerkt in een communicatie- en participatieplan.

Bijlage 1 Betrokken partijen in de organisatie

Gebiedsteam

WCL

Jong WCL

OBW

Agrarische ondernemers o.a vanuit LTO, VKA, VALA

Buurtschappen Samen Vooruit (BSV)

Werkgroep NSW-landgoederen

Platform Natuur en landschap

Recreatieondernemers

OWIN

Gemeente Winterswijk

Waterschap Rijn en IJssel

Provincie Gelderland

Ministerie van LNV

Bestuurlijke gebiedstafel

WCL

Agrarische ondernemers

Ondernemersvereniging Buitengebied Winterswijk (OBW)

Platform Natuur en Landschap Oost Achterhoek

Gemeente Winterswijk

Waterschap Rijn en IJssel

Provincie Gelderland

LNV

Kernteam / projectteam

Gemeente Winterswijk

Waterschap Rijn en IJssel

Provincie Gelderland

Bijlage 2: Contouren vertaling NPLG-doelen naar Gelderland

(Bron: bijlage 2 bij Statenbrief Perspectief voor vitaal Gelders landelijk gebied, november 2022)

Perspectief

Gezonde natuur Leefbaar landelijk gebied Wonen en werken met de natuur Gezonde, groene en gewaardeerde landbouw Groene industrie

Structurende keuzes en doelen Rijk (NPLG)

Natuur	Stikstof	Water en bodem sturend	Klimaat	Landbouw
<p>Bestaand beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gunstige staat van instandhouding (GvI): Condities op orde voor 70% VHR-soorten en habitats (2030) • Resterende ha's Natuurpact afronden (2027) • Hydrologie tbv N2000 op orde (2027) • Uitvoering Bossenstrategie (2030) <p>Mogelijk nieuw beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overgangsgebieden rond N2000-gebieden: systeemherstel door stikstofvermindering en herstel natuurlijke processen • Extra areaal nieuwe natuur • Extra areaal natuurinclusieve landbouw • 10% Croenblauwe dooradering: <ul style="list-style-type: none"> - 50% houtige gewassen - 50% water en kruidenrijke randen 	<p>Bestaand beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stikstofgevoelige N2000-gebieden < KDW <ul style="list-style-type: none"> - 2025: 40% v.h. areaal - 2030: 74% v.h. areaal • Reductie 42% 7,5 ktom NH₃ 	<p>Bestaand beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaderrichtlijn Water gereed in 2027: <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit grond- en oppervlaktewater en maximale nutriëntenconcentraties - Nitraatrichtlijn (max. 50 mg/l) - Waterlichamen voldoen aan normering voor gewasbescheringsmiddelen en metalen - Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichamen • Ruimte voor waterberging (extreme piekopvang) <p>Mogelijk nieuw beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kaderrichtlijn Water gereed in 2027: <ul style="list-style-type: none"> - Bufferzones rond beken - Beperkingen teelten uitspoeling gevoelige gronden bij N2000 en KRW-waaren en natuurwaaren • Zoetwaterbeschikbaarheid natuur en landbouw 2050 	<p>Bestaand beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reductie broeikasgassen CO₂ eq <ul style="list-style-type: none"> - 60% reductie in 2030 (5 Mton) <p>Mogelijk nieuw beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reductie broeikasgassen CO₂ eq <ul style="list-style-type: none"> - Opgave emissiereductie per provincie voor veehouderij (CH₄) en glastuinbouw (CO₂) - Indicatieve restemissie voor landgebruik (veenweiden, bossen, natuur) in 2030 	<p>Mogelijk nieuw beleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Toekomstperspectief landbouw • Beschikte landbouwgrond beschermen • Ruimte (voldoende grond) voor extensivering van landbouw in kwetsbare gebieden • Gebieden met veel bedrijfsbeëindiging en functieverandering • Definitie grondgebonden veehouderij in aantal grootvee-eenheden per hectare • Niet grondgebonden aansluiten bij netwerken

- Bestaand beleid
- Mogelijk nieuw beleid