



# **Omgevingsvisie**

# **Buitengebied Winterswijk**

Kaartbeeld 1. Historische kaart 1900 ([topotijdreis.nl](http://topotijdreis.nl))







# Voor u ligt de Omgevingsvisie voor het buitengebied van Winterswijk.

Samen met diverse partijen hebben we samengewerkt om te komen tot deze visie. Dat dit niet altijd even gemakkelijk was, getuigt ook de lange periode die nodig was om deze visie tot stand te brengen. Positief vind ik de vele bijeenkomsten waarbij onze inwoners hun inbreng hebben geleverd. Zij werden o.a. vertegenwoordigd door BSV (buurschappenvisie), OBW (Ondernemers Buitengebied Winterswijk) en LTO (Land- en tuinbouworganisatie). Het proces zullen wij evalueren: we kunnen er als Gemeente zeker veel van leren.

Ik denk dat ik niet overdrijf als ik zeg dat ons landschap, ons buitengebied, de trots is van menig Winterswijker. De saamhorigheid in de buurtschappen, de bedrijven (agrarisch, toeristisch of andere bedrijvigheid) en diverse natuurorganisaties werken al 25 jaar samen in Stichting WCL (Waardevol Cultuur Landschap).

Een van de dingen waar we overeenstemming hebben bereikt, is het antwoord op de vraag wat de kernkwaliteiten van het gebied zijn. Deze kernkwaliteiten samen maken onze identiteit. En die gaat niet alleen over dat veel ge-

prezen landschap. Dat gaat ook over de mensen die als bewoner, ondernemer, bezoeker, recreant het gebied maken tot wat het is. Een met recht waardevol cultuurlandschap; samen sociaal en economisch vitaal, verbonden met elkaar, en in onze waardering voor dat landschap.

Tegelijkertijd zien we ontwikkelingen op ons afkomen waarover we ons zorgen maken. Steeds meer agrarische bedrijven stoppen, met als gevolg leegstand. Leegstand willen we in alle gevallen voorkomen en aanpakken. Want het kan criminaliteit en ondermijnende activiteiten aantrekken of zorgen voor een rotte plek in de omgeving. En wie onderhoudt het landschap dan? Maar ook de vergrijzing in het buitengebied zet door: minder jongeren, minder leerlingen voor school, maar dus ook minder mensen om onze cultuur van naoberschap in stand te houden en minder hulp voor de ouderen in het buitengebied.

Met deze omgevingsvisie willen we sociale en economische ontwikkeling enerzijds en anderzijds ons unieke landschap, het coulisseland-

schap beschermen. Dat doen we door goed te kijken naar de ontwikkeling op elk uniek erf: draagt de gewenste ontwikkeling bij aan sociale of economische doelstellingen? En tegelijkertijd: hoe kunnen we het erf nog mooier maken en zorgen voor meer groen, minder stenen, meer biodiversiteit?

De visie geeft wat ons betreft een goed antwoord op de ontwikkelingen die op ons afkomen. Geef de inwoners de economische mogelijkheid een nieuwe invulling te vinden voor een schuur of een erf. Maak het mogelijk dat jongeren weer een betaalbare woning vinden in het buitengebied. En bescherm of versterk daarbij die elementen die ons Nationaal Landschap zo mooi maken. Dat dit heel goed samen kan gaan, staat in deze visie

Het buitengebied van Winterswijk is en blijft de plek waar we wonen, werken en recreëren, met zorg voor ons waardevol cultuurlandschap.

**Helpt u mee ons buitengebied vitaal te houden?**

*Inge klein Gunnewiek, wethouder Natuur en Landschap*

**Contactpersonen Gemeente:**

Marianne Pothof

Gerard Overkamp

[omgevingsvisiebuitengebied@winterswijk.nl](mailto:omgevingsvisiebuitengebied@winterswijk.nl)

**Contactpersonen LOS stadomland:**

Roelof Goodijk

Loes van Schie

LOS stadomland, versie: November 2019

## Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 De omgevingsvisie voor het buitengebied	8
1.2 De opzet en opbouw van de omgevingsvisie	8
1.3 De Omgevingswet	10
1.4 Hoe is de omgevingsvisie tot stand gekomen?	17
1.5 Leeswijzer	20
<b>Hoofdstuk 2 Uitgangspunten</b>	<b>22</b>
2.1 Waarop is de visie gebaseerd?	22
2.2 Beschrijving van de fysieke leefomgeving	24
2.3 Gebiedskwaliteiten	36
2.4 Trends en ontwikkelingen	40
2.5 Vraagstukken uit de samenleving	42
<b>Hoofdstuk 3 Visie op hoofdlijnen: Een levend landschap, behoud door ontwikkeling</b>	<b>44</b>
3.1 Vier thema's om aan te werken.....	44
<b>Hoofdstuk 4 Visie op thema's (ons beleid)</b>	<b>48</b>
4.1 Sociaal Vitaal platteland	48
4.2 Economisch Vitaal Platteland	54
4.3 Beleef het Nationaal Landschap	60
4.4 Versterk de kwaliteit	64
<b>Hoofdstuk 5 Visie op gebieden</b>	<b>72</b>
<b>Hoofdstuk 6 Beleidskeuzes</b>	<b>78</b>
<b>Hoofdstuk 7 Uitvoering</b>	<b>102</b>
7.1 Atlas Omgevingskwaliteit	102
7.2 Opstellen omgevingsplan	102
7.3 Regiodeal	102
7.4 Begroting	103
7.5 Gebiedsvisies	103
7.6 Initiatieven.	103
7.7 Actualiseringen	103
7.8 Acties	105
<b>Bijlage 1: Overzicht van overige beleidsdocumenten</b>	<b>107</b>

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 De omgevingsvisie voor het buitengebied

*Voor u ligt de omgevingsvisie voor het buitengebied van Winterswijk. De omgevingsvisie is een integrale visie voor de fysieke leefomgeving. De visie bevat de strategische hoofdkeuzen van ons beleid voor de lange termijn. De visie heeft twee functies. Het is het afwegingskader als u een initiatief bij ons indient dat niet in het bestaande bestemmingsplan buitengebied past, en wij als gemeente overwegen van de regels in het bestemmingsplan af te wijken. En het is het inhoudelijk kader voor de opvolger van het bestemmingsplan buitengebied: het omgevingsplan. Dat plan komt enkele jaren na de vaststelling van de visie. Terwijl de beide plannen juridisch bindend zijn (ieder kan er zijn rechten en plichten uit lezen), is de visie bestuurlijk bindend (u mag als gemeente van ons verwachten dat we de visie als leidraad gebruiken bij onze keuzes).*

### Wat is de Omgevingswet?

De Omgevingswet, waarvan de introductie in 2021 verwacht wordt, verplicht gemeenten om voor hun hele grondgebied één omgevingsvisie te maken. Gemeenten worden door het Rijk aangemoedigd om nu al te beginnen met onderdelen van die wet. Veel gemeenten, waaronder Winterswijk, hebben gekozen om te beginnen met visieontwikkeling op een bepaald gebiedsdeel van de gemeente om zo ervaring op te doen met de Omgevingswet.

Er zijn twee aanleidingen om deze visie op te stellen:

- De komst van de Omgevingswet. Deze nieuwe wet heeft als doel om al het beleid dat met de fysieke leefomgeving te maken heeft bij elkaar te brengen, zodat het beleid beter (toegankelijk) wordt en burgers en bedrijven beter weten wat de overheid als doelen heeft gesteld. Dan kunnen ze zelf makkelijker initiatieven ontplooien. De omgevingsvisie, een van de onderdelen van de Omgevingswet, is een nieuwe planvorm die oude planvormen (zoals de structuurvisie, het milieubeleidsplan, het waterplan en het verkeers- en vervoersplan) gaat vervangen.
- Behoefte aan verandering. Onze leefomgeving moet bruikbaar blijven en geschikt zijn voor een veranderende samenleving waarin steeds nieuwe vragen, problemen, mogelijkheden en beleidsthema's voorkomen. Actuele ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld de energietransitie en de klimaatverandering. Daarnaast is de dynamiek van ruimtelijke, maatschappelijke en economische ontwik-

kelingen groter en veelzijdiger geworden. En daarvoor zijn er steeds aanpassingen aan het beleid nodig.

## 1.2 De opzet en opbouw van de omgevingsvisie

Deze omgevingsvisie kent de volgende opzet:

- Het fundament van de visie bestaat uit 2 pijlers; de fysieke leefomgeving en de vraagstukken, die spelen. Dit zijn zowel vraagstukken ten aanzien van grote maatschappelijke opgaven als energietransitie en klimaatadaptatie als vraagstukken van inwoners. Dit fundamenteel is beschreven in hoofdstuk 2.
- Vanuit de 2 pijlers is een visie op hoofdlijnen gevormd. Deze hoofdlijnen staan in hoofdstuk 3 beschreven. De visie op hoofdlijnen wordt uitgewerkt in een visie op thema's (hoofdstuk 4) en in een visie op gebieden (hoofdstuk 5).
- In hoofdstuk 6 staat beschreven hoe we omgaan met nieuwe initiatieven.



U vindt daar de concrete beleidskeuzes die we hanteren bij het beoordelen van initiatieven.

- En in Hoofdstuk 7 beschrijven we hoe we verder gaan na vaststelling van de visie. We bespreken daar wat we als gemeente zelf aan acties zullen ondernemen. En daarin bespreken we ook hoe de koers van de visie steeds tegen het licht zullen houden als daartoe aanleiding is, zodat de visie ook op de lange termijn bruikbaar en passend blijft.

### 1.3 De Omgevingswet

#### Wat betekent de invoering van de omgevingswet?

De Omgevingswet bundelt en vereenvoudigt de regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving en het omgevingsrecht. Er is sprake van een grote verandering. Het omgevingsrecht bestaat nu nog uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Het doel is om deze in één wet te integreren. De

Omgevingswet gaat echter verder. Uitgangspunt is dat de klant meer centraal komt te staan, dat de overheid meer gaat sturen op doelen en minder op regels en dat er meer ruimte komt voor maatwerk. Dat vraagt binnen gemeenten, die het meest directe contact met die ‘klant’ hebben, een aanpassing van de beleidsinstrumenten, maar ook van de cultuur van werken en de wijze waarop medewerkers binnen de organisatie worden aangestuurd.

In deze paragraaf lichten we toe wat de achtergrond is van deze nieuwe manier van denken, die ligt besloten in de achtergrond van de Omgevingswet, wat deze cultuurverandering in onze ogen inhoudt. Daarna staat beschreven hoe de omgevingsvisie samenhangt met de andere instrumenten uit de wet en tenslotte, hoe deze omgevingsvisie daar invulling aan geeft.

Minister Kajsa Ollongren begin 2018:

*“De Omgevingswet is om meerdere redenen een bijzondere wet, deze daagt nadrukkelijk uit om oplossingsgericht naar maatschappelijke opgaven te kijken. Grote opgaven als klimaatadaptatie, maar ook minder groot, als lokale oplossingen voor agrarisch ondernemerschap. Met deze wet gaan we zaken mogelijk maken.”*

# Nieuwe behoeften in onze samenleving

Mensen krijgen andere werkpatronen waardoor ze vaker thuis werken of vanuit huis een eigen bedrijf beginnen.

Dit vraagt om nieuwe woningtypologien. In de landbouw stopt ieder jaar 3% van de boeren. De vrijkomende grond wordt direct opgekocht door andere boeren die hun bedrijf daarmee verder ontwikkelen of gebruiken voor natuur- en

landschapsontwikkeling. Het aantal nieuwe vormen van verkeer is bijna niet bij te houden, waardoor de traditionele opzet van weg, fietspad en wandelpad niet meer past bij de behoefte. We moeten ons land voorbereiden op nieuwe klimaatomstandigheden. We willen over naar een nieuw energiesysteem. De Nederlandse bevolking groeit stevig door

(op dit moment 220 personen/dag) maar in sommige gebieden krimpt de bevolkingsomvang. In de komende decennia is een steeds groter deel van de bevolking met pensioen én actief. Het toerisme internationaleert sterk en er komen grote nieuwe groepen vanuit de wereld naar ons land. Technologie verandert ons recreatiedrag: u gaat geocachen droneracen en u overnacht in een Airbnb huis dat tot voor kort een gewone woning was, en nu dus een parttime hotel is.

## **Essentie van de nieuwe manier van werken: uitnodigingsplanologie**

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is dat we (Nederland) van de traditionele toelatingsplanologie overgaan naar uitnodigingsplanologie. Waarom doen we dat en wat is uitnodigingsplanologie?

De samenleving verandert voortdurend. De inrichting van onze fysieke leefomgeving moet die veranderingen mogelijk maken, faciliteren en soms ook initiëren. De veranderingen zijn breed, diep en versnellen onder invloed van demografische ontwikkeling, klimaatverandering en de ontwikkeling van technologie. Er

is een lange lijst van nieuwe behoeften te maken die nieuwe voorzieningen nodig hebben (zie "Tekstblok 1. Nieuwe behoeften in onze samenleving" op pagina 11). Hoewel de veranderingen omvangrijk zijn, worden deze doormiddel van kleine projecten gerealiseerd.

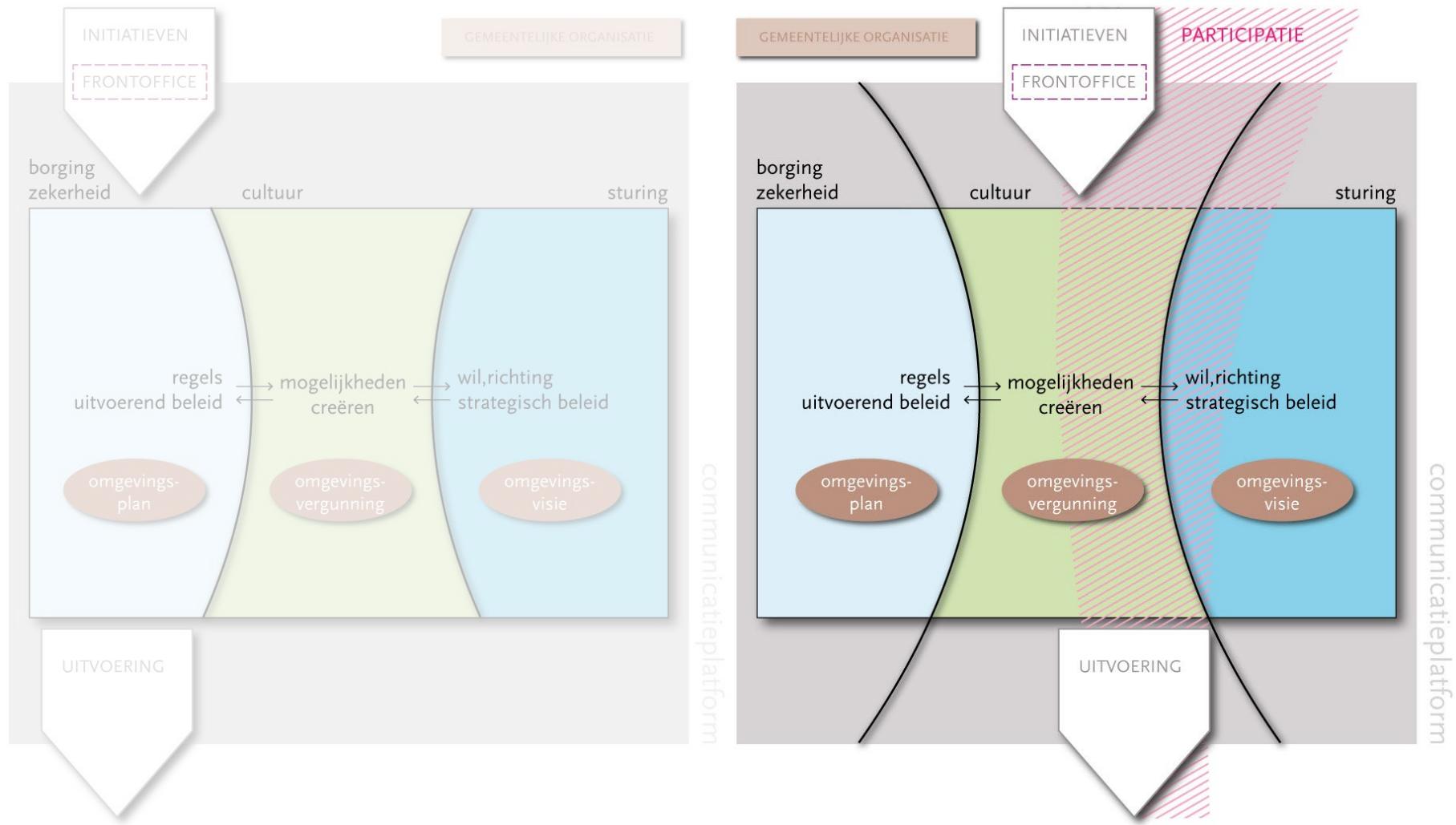
De overheid kan, namens de samenleving, deze aanpassingen alleen op hoofdlijnen aansturen. En zij kan dit zeker niet alleen uitvoeren. Een nieuwe vorm van planologie is nodig om dit voor elkaar te krijgen: we gaan van toelatingsplanologie naar uitnodigingsplanologie. Uitnodigingsplanologie is een algemene uitnodiging aan de samenleving om transformatieprojecten te initiëren en uit te voeren. De

overheid zet daar wat tegenover, zij zal die initiatieven zo actief mogelijk faciliteren wanneer er wordt bijgedragen aan de gestelde doelen.

In de dagelijkse praktijk lopen er vaak verschillende vormen van planologie door elkaar. In de tabel hiernaast geven we daar een overzicht van.

<b>Van</b>	<b>toelatingsplanologie</b>	<b>via</b>	<b>ontwikkelingsplanologie</b>	<b>naar</b>	<b>uitnodigingsplanologie (Omgevingswet)</b>
Van	kaderstellend	via	vraagstellend	naar	activerend.
Van	belangen als uitgangspunt	via	gebiedsgerichtheid	naar	vraagstukken als uitgangspunt.
Van	afwegingen maken die leiden tot keuzes tussen belangen	via	gebiedsgerichte oplossingen bedenken	naar	het zoeken naar oplossingen voor vraagstukken en problemen.
Van	kaderstelling door de gemeenteraad	via	doelafspraken	naar	verbinding op doelen tussen overheid en samenleving.
Van	toetsen en reactief	via	organiseren	naar	faciliteren en proactief.
Van	een overheid die ruimte geeft voor burgerparticipatie	via	een overheid die samen met partijen ontwikkelingen opstart	naar	overheidsparticipatie en burgerparticipatie in wisselende vormen.
Van	een overheid die initiatieven vanuit de samenleving toestt aan haar algemene kader (gelijke monniken...)	via	extra: een overheid die voor bepaalde gebieden specifieke doelen stelt en daaraan toestt	naar	samenleving en overheid die een initiatief als uitvoering van een gedeeld doel zien en zo mogelijk maken (maatwerk).
Van	een samenleving die inspreekt op een plan zonder daar zelf verantwoordelijkheid voor te hoeven nemen	via	een samenleving die deels meedoet in ontwikkeling en deels traditioneel inspreekt	naar	een samenleving waarvan de positie sterker wordt naarmate ze zelf meer verantwoordelijkheid op zich neemt.
Van	afgestemd beleid	via	extra: gebiedsgericht beleid voor ontwikkelingsgebieden	naar	geïntegreerd beleid.
Van	een overheid die afwegingen maakt en daar draagvlak voor werft	via	een overheid die binnen bepaalde gebiedskaders samen met stakeholders tot voorstellen komt	naar	een overheid die samen met de betrokken samenleving tot voorstellen komt.

Tabel 1. Van toelatingsplanologie via ontwikkelingsplanologie naar uitnodigingsplanologie (omgevingswet)



Figuur 1. De beoordeling van initiatieven gaat niet meer zoals links is verbeeld, maar zoals rechts is verbeeld.

In Winterswijk wordt al wat langer gewerkt met principes als uitnodigingsplanologie en maatwerk. We hebben nu met deze visie, en met name de concrete beleidskeuzes in hoofdstuk 6, een instrument in handen, waarmee we dit verder vergemakkelijken en eenvoudiger met creatieve oplossingen mee kunnen gaan.

Traditioneel worden initiatieven of aanvragen getoetst aan de regels van het bestemmingsplan. De bestemmingsplannen zijn gebaseerd op strategische beleidsnota's zoals de woonvisie of de structuurvisie. Als gemeenten willen afwijken van het bestemmingsplan dient een

motivering te worden gezocht in de verschillende beleidsdocumenten. De essentie van de cultuurverandering is dat er in eerste instantie niet langer wordt getoetst, maar 'mee gedacht'. De basishouding is om initiatieven te helpen tot realisatie. Dat hoeft en kan niet zomaar. Een gemeente stuurt een initiatief bij, in eerste instantie aan de hand van de doelen die staan verwoord in de omgevingsvisie, in de tweede plaats aan regels, die voor de borging van kwaliteiten en veiligheid in het omgevingsplan staan opgenomen. Als een initiatief past in de doelen van de gemeente en de essentiële kwaliteiten worden geborgd, dan werkt de ge-

meente mee aan een afwijking van het plan. Hoe we dat regelen, beslissen we per geval. Daar doet deze visie geen uitspraken over. Die concentreert zich louter op de inhoud, en geeft geen richtlijnen voor de te volgen formele procedures en noodzakelijke documenten. Wel beschrijft de visie in hoofdstuk 6 hoe we beoordelen en in hoofdstuk 7 hoe we initiatieven zelf aan de uitvoering zullen bijdragen.

## De omgevingsvisie in het stelsel van de Omgevingswet

De omgevingsvisie is een van de instrumenten van de Omgevingswet. Andere instrumenten zijn, onder andere, het omgevingsplan en het omgevingsprogramma.

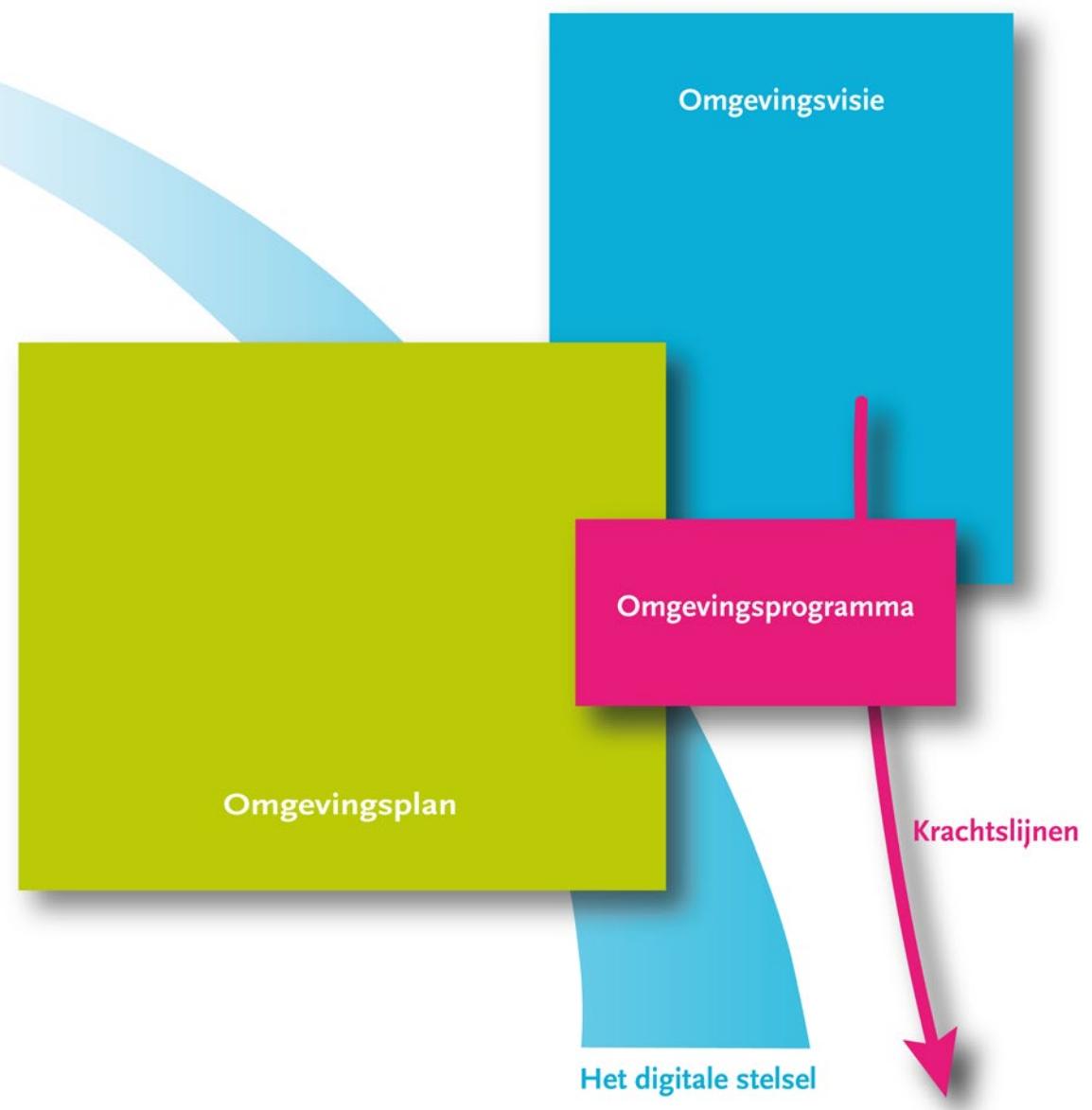
Hoe hangt deze samen? Nevenstaand schema verbeeldt de hoofdlijn van de Omgevingswet. In de omgevingsvisie wordt al het strategische beleid van de gemeente gebundeld. De hoofddoelen van het beleid staan in deze visie. Alle regels die gelden voor de fysieke leefomgeving en die nu nog verspreid voorkomen in bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels worden gebundeld in het omgevingsplan.

Voor beleid of plannen op tactisch en uitvoerend niveau maakt de gemeente uitvoeringsprogramma's.

## Hoe geeft deze omgevingsvisie vorm aan uitnodigingsplanologie?

De Omgevingsvisie is vormvrij, maar heeft toch een aantal logische kenmerken. Voor Winterswijk kiezen wij de volgende algemene kenmerken voor de omgevingsvisie:

- We zetten alle strategische keuzes voor het fysieke domein bij elkaar, zodat burger, ondernemer en ontwikkelaar weten waar ze aan toe zijn.
- We laten de inhoud van de omgevingsvisie nauw aansluiten op het omgevingsplan. Op die manier kunnen we het omgevingsplan naar verwachting meer open formuleren. Daarom vindt u in de visie op thema's een aantal concrete handvatten voor de regels in het omgevingsplan.

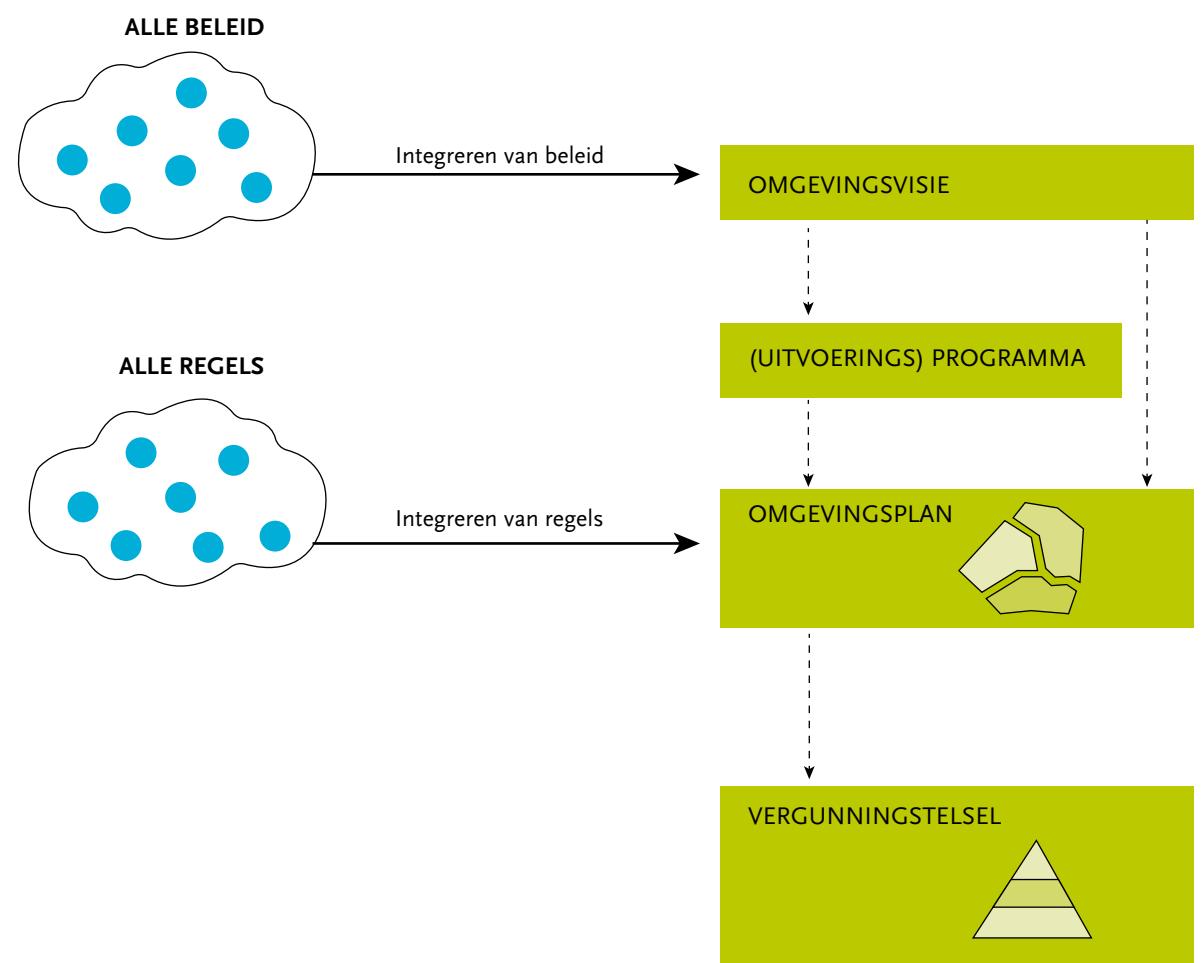


Figuur 2. Hoofdonderdelen van de omgevingswet

### Wanneer werken we met kwalitatieve beschrijvingen en wanneer met kwantitatieve normen?

Meer sturen op doelen en meer mogelijkheden voor maatwerk betekent dat we minder vaak dan vroeger werken met kwantitatieve normen. Toch gaan we in een aantal gevallen nog steeds uit van kwantitatieve normen. Dat doen we in gevallen waar we in de praktijk altijd van die norm uit zullen gaan, waar we de norm dus goed kunnen motiveren. In zo'n geval is de kwantitatieve norm duidelijker voor initiatiefnemers en de gemeente. Dat is de reden dat u in deze omgevingsvisie bij een deel van de beleidskeuzes een proceskeuze aantreft, en bij andere keuzes een kwantitatieve norm.

- We treden niet teveel in detail in deze omgevingsvisie, omdat we dan de maatwerk mogelijkheden aan de voorkant te veel zouden beperken. Mocht in de loop van de komende jaren blijken, dat we op onderdelen meer op detail willen sturen op ontwikkelingen, dan kunnen we daarvoor een uitvoeringsdocument gebruiken.
- We leggen in deze visie nadrukkelijk een sterke relatie met de kwaliteiten in ons buitengebied. Dat zijn er bijzonder veel en ze zijn nauw verweven met elkaar en de functies in het gebied. Daarom zullen we per locatie moeten onderzoeken wat de voorkomende waarden zijn en hoe deze samenhangen. Om dit te vergemakkelijken werken we aan een digitale atlas voor omgevingskwaliteit. Doel daarvan is om de mogelijkheid te bieden via één druk op een kaart alle relevante waarden met bijbehorende randvoorwaarden voor een bepaalde locatie in beeld te krijgen. In deze omgevingsvisie zijn alleen de hoofdkaarten met korte toelichting opgenomen.



Figuur 3. Hoe beleid en regels integreren

## **1.4 Hoe is de omgevingsvisie tot stand gekomen?**

Bij het opstellen van de omgevingsvisie hebben we drie belangrijke punten willen verankeren:

- 1 De samenwerking met de inwoners en ondernemers in ons buitengebied
- 2 Het integreren van alle sectorale beleid van de gemeente
- 3 Het bruikbaar maken van de visie voor de beoordeling van initiatieven.

### **Ad 1.**

De sterke traditie die we in Winterswijk kennen in de samenwerking tussen gemeente en samenleving wilden we graag doorzetten in deze omgevingsvisie. We willen een visie die antwoord geeft op de vraagstukken uit de samenleving. Door die aansluiting is de kans op ontwikkeling en samenwerking het grootst. Vanaf 2016 hebben allerlei bijeenkomsten plaatsgevonden en hebben vertegenwoordigers van inwoners en ondernemers deelgenomen aan projectgroepen en creatieve sessies. Daarmee is een goed beeld ontstaan van de vraagstukken en wensen in de samenleving.

### **Ad 2.**

Omdat de omgevingsvisie alle doelen voor het buitengebied bevat, maar het proces voor sectorale beleidsontwikkeling tijdens het opstellen van de omgevingsvisie ook is doorgegaan,

hebben op enkele momenten interne gemeentelijke slagen plaatsgevonden om de verschillende beleidstrajecten af te stemmen.

### **Ad 3.**

De gemeente heeft zich in de loop van de afgelopen jaren de achterliggende doelen van de omgevingswet steeds meer eigen gemaakt. In de laatste fase van de totstandkoming van het project is veel aandacht geweest voor het kunnen realiseren van ‘maatwerk’, en het sturen op ‘doelen en effecten’. In meerdere fasen van het project hebben inhoudelijke verdiepingslagen plaatsgevonden om het aantal harde normen verder te verminderen.

### *Het doorlopen proces*

Het proces om te komen tot deze omgevingsvisie is gestart in 2015. Via een aantal bewonersavonden en een actieve inbreng van BSV, OBW en LTO is een breed beeld ontstaan van de vraagstukken die leven in het buitengebied van Winterswijk. In deze fase zijn vijf brede informatieavonden georganiseerd, 25 belangorganisaties geïnterviewd en 38 beleidsdocumenten van de gemeente geanalyseerd. De uitkomsten van deze ‘wensenfase’ is in maart 2016 aan alle belangstellenden gepresenteerd. Na deze fase is een startnotitie opgesteld. Daarin is voor een aantal thema’s beschreven op welke manier de gemeente de regels en normen wil aanpassen om tegemoet te komen aan de wensen in de samenleving. De start-

notitie is wederom uitgebreid besproken met de samenleving en er heeft inspraak plaatsgevonden. Nadat de startnotitie op basis van de binnengekomen reacties is aangepast, is het ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. De startnotitie is in 2017 vastgesteld door de gemeenteraad van Winterwijk en vormde het vertrekpunt voor de volgende fase, het opstellen van de omgevingsvisie.

Opgave was om op basis van de wensen uit de samenleving en met in achtnameing van andere beleidstrajecten die binnen de gemeente lopen een samenhangende visie op te stellen. Dit heeft geleid tot een eerste conceptvisie in januari 2018. In de periode die volgde is intern nagedacht hoe de visie op hoofdlijnen en de uitgangspunten uit de startnotitie juridisch en beleidsmatig vertaald moesten worden. In dat kader heeft in januari 2019 een tweetal gebiedsdialozen plaatsgevonden, waarin met inwoners aan de hand van een twintigtal concrete casussen is nagedacht over de uitwerking van de visie. Omdat in de tussentijd meerdere grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie, binnen de gemeente werden uitgewerkt, was een verdergaande integratie van het strategische beleid van de gemeente nodig. Deze interne slag heeft volgend op de gebiedsdialozen in het voorjaar van 2019 plaatsgevonden.

# Visie op de rol die de gemeente voor zichzelf ziet in het opstellen en uitvoeren van het omgevingsbeleid

## Handelingsperspectieven van de gemeente

De Omgevingswet vraagt van de gemeente om bewust keuzes te maken over de rol of rollen die we willen spelen in processen van opstellen en uitvoeren van omgevingsbeleid. We handelen uit een mix van vier perspectieven die in het essay “Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen”, van VNG en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur opgesomd zijn:

- 1 De rechtmatige overheid. In dit perspectief ligt de nadruk op de juridische basis voor ons handelen, op gelijke behandeling en op procedurele zorgvuldigheid.
- 2 De presterende overheid. In dit perspectief ligt de nadruk op de insteek van overheidshandelen als productieproces dat moet leveren. Er worden doelen gesteld die meetbaar moeten zijn, en er wordt verantwoordelijkheid voor genomen. Gaandeweg en aan het eind van de, in de doelen gestelde, termijnen wordt gemonitord en geëvalueerd, eventueel ook afgerekend.
- 3 De netwerkende overheid. In dit perspectief ligt de nadruk op de gemeente die zich bewust is van het feit dat ze zich doelen kan stellen zo veel ze wil, maar dat ze voor uitvoering ervan altijd partners buiten nodig zal hebben, en de uitvoering van beleid dus ook moet organiseren. Ze neemt daartoe zelf initiatief.
- 4 De participerende overheid. In dit perspectief ligt de nadruk op initiatief bij anderen. De gemeente faciliteert. Als er geen initiatief genomen wordt, kunnen overheidsdoelen onbereikbaar blijken. Dat is deel van keuze om niet zelf initiatief te nemen.

Dat we een rechtmatige overheid zijn en blijven, behoeft geen betoog. Vergunningen worden conform de regels verleend, en wie volgt aan alle eisen, krijgt de vergunning. Net zoals wie gehandhaafd wordt, volgens de regelen der handhaving behandeld zal worden.

Omgevingsbeleid en de toepassing ervan als productieproces, dat achten wij weinig voor de hand liggend. Weliswaar stellen wij jaarprogramma's voor bijvoorbeeld de handhaving op omgevingsbeleid op, maar dat is nog steeds geen productieproces. En vanzelfsprekend zullen wij ook vergunningaanvragen beoordelen binnen de termijnen die de wet daarvoor stelt. Maar ook dat is geen productieproces. Want we beoordelen. En beoordelingen zijn geen producten.

Het proces van het opstellen van de omgevingsvisie is een voorbeeld hoe we als gemeente in bepaalde situaties onze rol in verschillende fasen verschillend kiezen. Begonnen vanuit het perspectief van de participerende

overheid werd intensief met de gemeenschap geïnventariseerd wat de wezenlijke thema's en keuzes voor het buitengebied zijn. Daarna is een proces gevuld waarin de stap is gezet richting een visie die conform de Omgevingswet moest gaan worden. Dat deden we als gemeente zelf met een intern proces, en met een aantal andere organisaties die vanuit hun eigen perspectief een omgevingsbeleid voeren (waterbedrijf Vitens, waterschap, GGD). In die fase waren we als gemeente meest netwerkend.

In de ronde dialoogbijeenkomsten hebben we gewerkt vanuit het participerende perspectief. We trokken de kar niet, maar luisterden, haalden op, verwerkten. We nodigden alle mensen en organisaties die eerder inbreng hadden geleverd bij een dialoog die hen centraal stelde, en waarvoor wij de voorzet deden. Hierna volgden nog de versies ter vaststelling door het college (die daarna ter visie wordt gelegd, en waarop formele inspraak mogelijk zal zijn), respectievelijk voor de raad. Die versies voor college en raad zijn gemaakt op een manier die past bij de rechtmatige overheid: procedureel zorgvuldig en zorgen voor een solide rechtsbasis voor de uitvoering van het beleid.

De participerende rol wordt weer belangrijk in de uitvoering van het beleid. Het uitvoeringshoofdstuk van de visie en de Atlas Omgevingskwaliteit zijn er om ieder die initiatief wil nemen zo goed mogelijk te informeren en liefst ook uit te dagen en inspireren om te komen tot plannen met kwaliteit. In het buitengebied zijn er behalve voor het bezoekerscentrum steengroeve geen zaken waarvoor wij op korte termijn een projectleider zullen gaan inzetten. Dus de netwerkende overheid zal in het buitengebied hierna niet vaak aan de orde zijn.

De uitvoering van beleid is ook de fase waarin vergunningverlening en handhaving aan de orde zijn. In die situaties zal het perspectief van de rechtmatige overheid centraal staan.

Hierna volgt het beleid dat geformuleerd is vanuit deze visie op de perspectieven: een helder kader voor initiatiefnemers en eigen projectleiders, vergunningverleners en handhavers. Een beleid dat initiatiefnemers in de gemeenschap als eerste doelgroep heeft. Maar ook een beleid dat rekening houdt met alle anderen die volgens de wet belang hebben bij een overheid die rechtmatig handelt. En met alle belangen die geen stem hebben. Daarom zijn de ondergrond (het abiotisch milieu), de flora en fauna, onze cultuurhistorie en de archeologie onderdeel van ons beleid.



Foto 1. Interne werkbijeenkomst gemeente.

### Leeswijzer voor initiatieven

#### 1.5 Leeswijzer

Hoe kunnen initiatiefnemers van een project of bouwplan deze omgevingsvisie lezen?

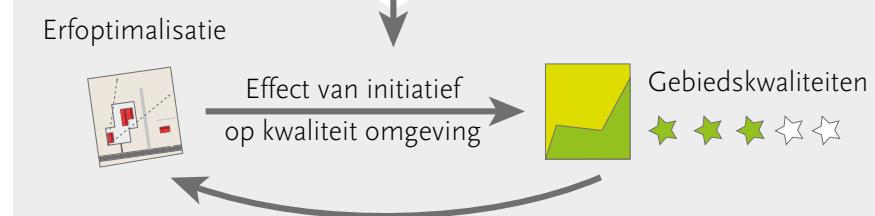
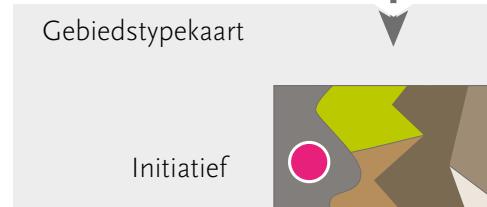
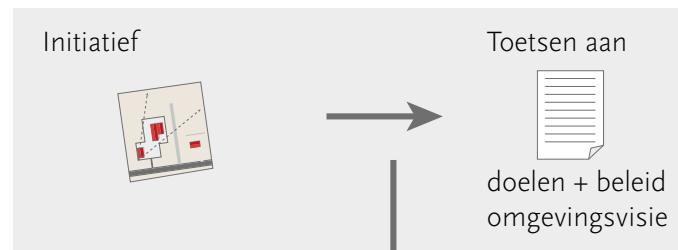
Als een initiatief niet direct mogelijk is via het bestemmingsplan buitengebied van 2011 kan de gemeente meewerken aan een afwijking van het bestemmingsplan. Daartoe kijkt de gemeente in deze omgevingsvisie. Een initiatief doorloopt via deze omgevingsvisie 3 stappen:

- 1 Past het in ons algemene beleid van de omgevingsvisie. Dit staat in hoofdstuk 4.
- 2 Past het in het gebied? Dit staat in hoofdstuk 5.
- 3 Is het initiatief realiseerbaar met de kwaliteiten van de plek. Dit staat in paragraaf 4.4.

**Stap 1**  
Toetsen aan  
beleid  
omgevingsvisie

**Stap 2**  
Toets aan  
gebiedstype

**Stap 3**  
Toets aan  
gebieds-  
kwaliteiten



Figuur 4. De 3 stappen welke een initiatief doorloopt

## Erfoptimalisatie

Optimalisatie van het erf (en directe omgeving) houdt in dat we de algehele kwaliteit van het erf zo hoog mogelijk willen maken. Daarbij wordt de kwaliteit van het erf bepaald door onder andere indeling, inrichting, beeldkwaliteit van de bebouwing. Per erf zijn de uitgangssituatie (oorspronkelijke en huidige kwaliteit), de omvang van het initiatief en de mogelijkheden om de kwaliteit te verbeteren verschillend. Daarom is de optimalisatie van het erf ook maatwerk.



Foto 2. Impressie van de dialoogbijeenkomsten

# Hoofdstuk 2 Uitgangspunten

## 2.1 Waarop is de visie gebaseerd?

### *Winterswijk, levend icoon van het kleinschalige Nederlandse cultuurlandschap*

Het landschap van Winterswijk is uniek. We zijn misschien wel het belangrijkste voorbeeld van kleinschalige coulisselandschappen, waar het oosten van ons land door wordt gekenmerkt. Een landschap met vele sporen uit het verleden en het enige Nationale Landschap dat een hele gemeente beslaat. Het landschap kenmerkt zich door rust en ruimte. Maar ons landschap is ook een levend landschap. Een landschap dat niet stilstaat, maar wordt gevormd en aangepast door de inwoners en ondernemers in het landelijke gebied en de buurtschappen. Dit zijn hechte gemeenschappen met een sterke sociale samenhang, die talloze activiteiten en evenementen organiseren.

Het authentieke van Winterswijk bestaat daarom uit het behoud èn gebruiken van het landschap. We zijn geen museum, maar een gebied waarin wordt geleefd, gewerkt en gerecreëerd. Bovendien hebben en houden we deze kwaliteiten niet alleen voor onszelf, maar nodigen anderen uit hiervan mee te genieten. Een bijzonder gegeven is onze ligging aan de grens. Ons achterland is groot en dat vertaalt zich naar een sterk en uitgebreid voorzieningenaanbod en we gebruiken talloze voorzieningen die vlak over de grens beschikbaar zijn. De kwaliteiten en de samenhang tussen buurtschappen en buitengebied maken ons tot een icoon.

Veel van deze bijzonderheden kennen we van oudsher. Ze zijn langzaam ontwikkeld tot wat ze nu zijn: een sociale, hechte, ondernemende gemeenschap in een prachtig landschap. Veranderingen in onze samenleving en ons

landschap gaan doordacht en organisch. De samenleving verandert natuurlijk wel en het landschap, de economie en de ruimte om ons heen verandert daarin rustig mee. Op die manier blijft het wonen, het werken, het leven en ons landschap in balans.

In de volgende paragrafen nemen we u stapsgewijs mee in deze uitgangspunten voor de fysieke leefomgeving van Winterswijk.

## We zien de volgende kwaliteiten als onze kernkwaliteiten:

We zien de volgende kwaliteiten als onze kernkwaliteiten:

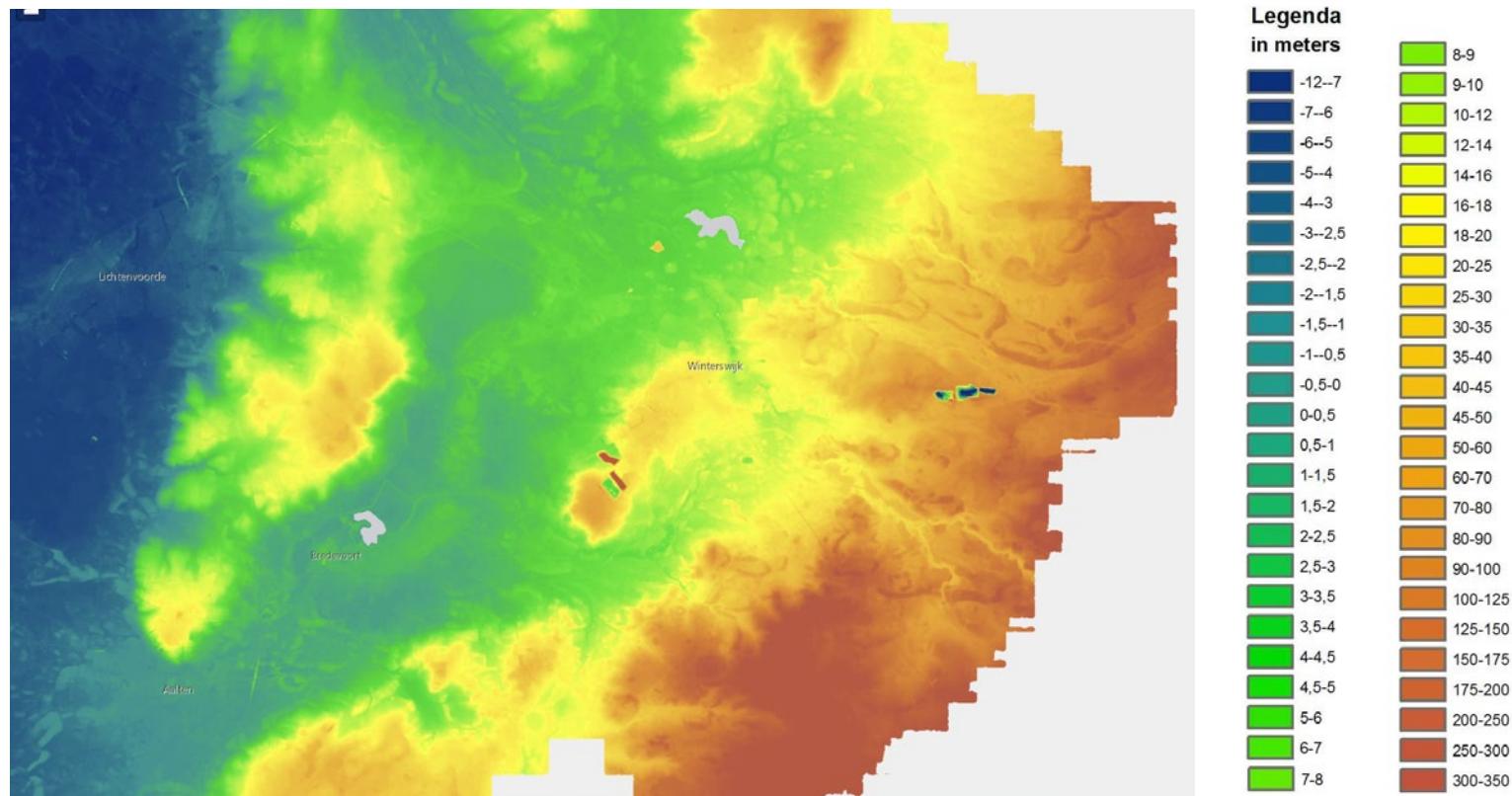
- 1 De bijzondere geologische en aardkundige kenmerken. Voorbeeld: de manier waarop en afwisseling waar mee bodemlagen aan de oppervlakte komen.
- 2 De bijzondere en hoge kwaliteit van het cultuurlandschap, ontstaan door menselijk gebruik in het verleden. Voorbeelden: de vele cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, erven en landschapselementen, vaak vervlochten tot kenmerkende ensembles.
- 3 Ecologische waarden en milieukwaliteit, die zijn ontstaan als gevolg van de opbouw van ons landschap.

Voorbeeld: de vier Natura2000-gebieden: Korenburger Veen, Bekkendelle, Wooldse veen en Willinks Weust.  
4 De leefbaarheid in het landelijk gebied die er is als gevolg van de sociale samenhang. Voorbeelden: het intrekkersmaal en de volksfeesten.  
5 Het economisch functioneren van het landelijk gebied, die bijdraagt aan de binding van inwoners aan ons gebied en in veel gevallen een (financiële) drager is van de bijzondere kenmerken van het landschap. Voorbeeld: de vele lokaal werkzame bedrijven en ondernemers die ook nog eens sponsor zijn van culturele activiteiten, evenementen en / of sportvereniging.  
In hun typisch Winterswijkse mix zijn deze vijf

kwaliteiten bepalend voor onze identiteit. En daarom richten onze keuzes zich op:

- 1 Het veiligstellen, behouden en bevorderen van die kwaliteiten bepalend zijn voor onze identiteit.
- 2 Het laten van ruimte voor initiatieven die aan die kwaliteiten bijdragen.

Tekstblok 2. Kernkwaliteiten en hun betekenis voor onze keuzes



Kaartbeeld 2. De hoogtekaart van Winterswijk, waarop de hogere plateaus en dekzanden goed zichtbaar zijn. (Bron: [www.ahn.nl/](http://www.ahn.nl/))

## 2.2 Beschrijving van de fysieke leefomgeving

### De natuurlijke uitgangssituatie

De unieke kwaliteiten van Winterswijk worden voor een deel verklaard door de ligging op de rand van een hooggelegen plateau, dat zich vanuit Duitsland uitstrekkt over een klein deel van Oost-Nederland. Door bewegingen in de aardkorst komen in Winterswijk geologische afzettingen dicht aan de oppervlakte, waar deze zich elders in Nederland op grote diepte bevinden. Op het plateau zijn diepe erosiegeulen uitgesleten, wat oorspronkelijk grote hoogteverschillen heeft opgeleverd.

Deze geulen zijn in de loop der tijd opgevuld geraakt met sediment en stoven later dicht met dekzanden. Door de opvullingen zijn de meeste hoogteverschillen in het landschap

uitgevlakt. De dekzanden werden de belangrijkste woongebieden en vanaf de late middeleeuwen ontstonden hier ook de essen. De huidige beeklopen zijn ontstaan vanaf de tijd dat er bewoning in het gebied aanwezig was en de ligging daarvan is dan ook goed te zien op de (huidige) hoogtekaart.

Op een deel van het plateau zijn echter, door stagnerende bodemlagen, hele natte omstandigheden ontstaan. Hier hebben zich uitgestrekte veengebieden gevormd.

Op de hoogtekaart en de geomorfologische kaart zijn de hoogteverschillen en de verschillen in landschapsvormen goed te zien.

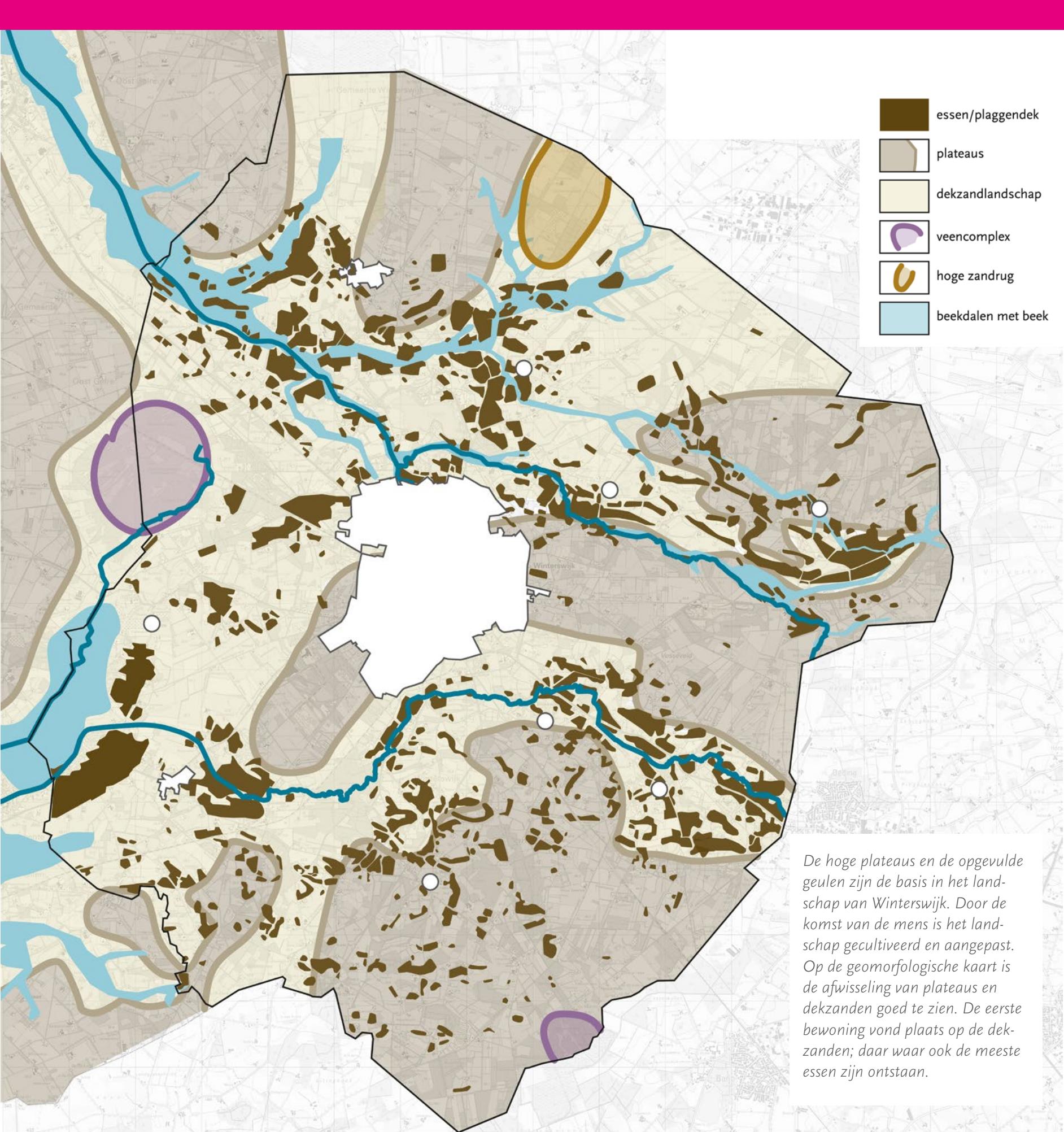
### Vorming van het landschap

Door de hoogteverschillen is een uitgebreid stelsel aan beken, beekloopjes en sloten aan-

wezig. Er zijn drie hoofdbeeksystemen: de Groenlose Slinge, Boven Slinge en de Schaarsbeek, elk met veel zijbekken.

De eerste bewoning is gekoppeld aan de hoger gelegen zandgronden, de kampontginningen. Vanaf de Middeleeuwen werden de kampontginningen, die plaatsvonden in Winterswijk, meer plaatsgebonden en omvangrijker.

De kampontginningen bestonden uit boerderijen of kleine nederzettingen met akkers, bosjes en weiden temidden van de woeste gronden. In de loop van de eeuwen regen deze kampontginningen zich aanen tot grotere akkercomplexen. Doordat deze akkercomplexen op de hogere zandgronden ontstonden en door plaggenbemesting verder werden opgehoogd, kregen ze een extra hoge ligging met de kenmerkende steilranden.



De hoge plateaus en de opgevulde  
geulen zijn de basis in het land-  
schap van Winterswijk. Door de  
komst van de mens is het land-  
schap gecultiveerd en aangepast.  
Op de geomorfologische kaart is  
de afwisseling van plateaus en  
dekzanden goed te zien. De eerste  
bewoning vond plaats op de dek-  
zanden; daar waar ook de meeste  
essen zijn ontstaan.

Kaartbeeld 3. Geomorfologische ondergrond (LOS stadomland)



Foto 3. Berenschot's watermolen

Heel bepalend voor het behoud van deze historische structuur is het ontstaan van Scholtegoederen. Hierdoor hebben bezittingen lange tijd uit grote eenheden bestaan, waar bos en houtwallen vanwege de jacht en om esthetische redenen een belangrijke rol vervulden. Een deel van de Scholtegoederen kent grotere herenhuizen, waarmee vroegere eigenaren hun bezit opwaardeerden (zie "INTERMEZZO SCHOLTENBOERDERIJEN" op pagina 68 voor meer informatie over de Scholtenboerde- rijken en Scholtegoederen).

Een groot deel van de gronden in Winterswijk is echter pas in de zoe eeuw ontgonnen. Het betreft de armere en vaak nattere gronden. Het betreft geen uitgestrekte gebieden, zoals in andere delen van de provincie, maar langgerekte zones tussen de hogere ruggen met het oude hoevenlandschap.

Dit jongere ontginningslandschap is echter deels ontgonnen als onderdeel van de Scholtegoederen, waardoor het eveneens flinke bosopstanden kent. Andere delen zijn meer open en iets grootschaliger. Met name aan de randen van de gemeente, zoals bij Meddo liggen grotere, meer open ontginningsgebieden. Tenslotte bestaat een deel van onze gemeente uit (voormalige) moerasgebieden. Hier stagneerde eeuwenlang het water, zodat zich hoogveen ontwikkelde.

Een deel van deze gebieden is in de zoe eeuw alsnog ontwaterd en in (agraris) gebruik genomen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Corle, waar zich een zone met smalle langgerekte kavels bevindt.

### Het maatschappelijk en economisch functioneren

In dit landschap liggen negen buurtschappen, verspreid liggende woningen en (boerderij)er-ven. In totaal wonen er ruim 5.300 mensen in het buitengebied van Winterswijk. Alle buurtschappen worden gekenmerkt door een grote sociale cohesie en vele activiteiten en evenementen. We doen dingen samen en kijken om naar elkaar. Onze hele streek staat hierom bekend. In figuur 5 staat een aantal basisgegevens van het maatschappelijk en economisch functioneren van ons buitengebied.

Het samenleven van de inwoners in het buitengebied heeft geleid tot een kenmerkende gedeelde identiteit voor ons buitengebied. Deze elementen van onze gedeelde identiteit staan beschreven in het kader 'Onze identiteit'.



#### De bewoners

- 5300 inwoners, verspreid over het buitengebied en 9 buurtschappen.
- De groep inwoners in de leeftijdscategorie 45-74 is oververtegenwoordigd, net als de oudere jeugd.
- De jongste leeftijdsgroep (basisschoolleeftijd) is ondervertegenwoordigd. Er komen meerdere basisscholen voor, waarvan de meeste minder dan 100 leerlingen kennen.
- Het buitengebied bevat 16% van alle woningen in Winterswijk.

#### De ondernemers

- De agrarische sector in Winterswijk wordt gedomineerd door de melkveehouderij. Daarnaast komt er een aantal pluimveehouderijen en varkenshouderijen voor.
- Er zijn 800 ondernemers in het buitengebied, waarvan het merendeel niet agrarisch is. Dit zijn ambachtelijke bedrijven, aanvoerders, handelsbedrijven en houtbewerkingsbedrijven. Daarnaast komen er beroepen aan huis, (enige) detailhandel en zorgbedrijven voor.
- Per jaar stopt landelijk ongeveer 3% van de agrarische bedrijven. Op basis van landelijk onderzoek wordt geschat dat de hoeveelheid vrijkomende agrarische bebouwing in Winterswijk tussen 2016 en 2030 in totaal rond 150.000 m<sup>2</sup> (25 voetbalvelden) zal zijn (Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied, Alterra 2014).

#### De recreanten

- 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 toeristische overnachtingen per jaar.
- Veel verblijfsrecreatieve faciliteiten kampeer- en bungalowterreinen, groepsaccommodaties, minicampings, verspreid liggende B&B's en solitaire vakantiewoningen.
- Dagrecreatieve trekkers, zoals 't Hilgelo en het strandbad.

Figuur 5. Maatschappelijk en economische kenmerken van het buitengebied.

De Winterswijkse identiteit is wat ons betreft de verbinding tussen de volgende kenmerkende aspecten van de Winterswijkse gemeenschap, economie, landschap, cultuurhistorie en netwerken:

### **Betrokken gemeenschap: sociale vitaliteit**

Mensen en organisaties voelen zich daadwerkelijk verbonden met de eigen sociale, fysieke, historische, ecologische omgeving. Ze kennen de geschiedenis, ze zoeken elkaar op, voorkomen uitwassen, corrigeren anderen waar nodig, laten minder gemakkelijk invloeden van buiten toe. De gemeenschap is zowel sociaal als economisch veerkrachtig. Het verenigingsleven is kleurrijk, veelzijdig en vol energie. Participatie is ‘gewoon’. Ieder wil meedoen en bijdragen aan de kwaliteit waar allen de vruchten van plukken.

### **Innovatief ondernemerschap met oog voor de menselijke maat: economische vitaliteit**

Winterswijkse bedrijven en organisaties zijn sterk innovatief. Grote beursgenoteerde bedrijven zijn zeldzaam. Het ondernemerschap staat op hoog niveau en denkt “anders”, laat zich niet meeslepen, denkt zelf nuchter na. Familiebedrijven en klein ondernemerschap in niches komen veel voor. In die niches hebben ze vaak een internationale en bijna altijd een bovenregionale markt. Binding met het personeel en de gemeenschap is een vaste waarde binnen de bedrijven. Bedrijfsverplaatsingen naar buiten de gemeente komen

sporadisch voor. Bij tekorten aan personeel proberen bedrijven eerder mensen te bewegen in de Achterhoek te komen werken dan dat ze zullen besluiten naar ruimere arbeidsmarkten te verhuizen.

### **Netwerken die onderlinge binding tot uitdrukking brengen: leefbaarheid en duurzaamheid**

Mensen, bedrijven, organisaties, instanties zijn op vele manieren in allerlei rolverhoudingen met elkaar in contact. Je manager doordeweeks kan zonder probleem je teamgenoot in het weekend zijn. Je maakt samen muziek. Sponsoring van sport en cultuur zijn normaal. Het volksfeest is voor alle rangen en standen. Van arrogantie en pronken is de Winterswijker wars. Nuchterheid, en afstand van bestuurlijke modes worden gecombineerd met gemeenschapszin en naoerschap. Van buitenaf komen om van dat netwerk en die gemeenschap deel uit te gaan maken, vergt een inspanning en geduld van de nieuwkomer. Wie dat inbrengt, krijgt er ook veel voor terug. Wie zich er niet mee kan verenigen, kan blijven zoeken naar aansluiting. Vriendelijkheid en voorkomendheid vallen ieder ten deel die zich open opstelt.

### **Verweven landschap dat dynamiek en waarde combineert: beleef het**

Het landschap is het resultaat van mee-ontwikkelen met maatschappelijke en economische veranderingen. Schaal, geologie, ecologie, natuur, inrichting, bebouwingsdichtheid, inrichting van erven, kleur- en materiaalge-

bruik, en kwaliteit van de bebouwing zijn ieder afzonderlijk al onderscheidend, en in combinatie met elkaar uniek. Dat landschap heeft grote invloed op de kwaliteit van wonen en leven, accommodeert bedrijven, en is samen met de levensstijl en de commerciële, culturele, en recreatieve voorzieningen een magneet voor toerisme en recreatie.

### **Cultuurhistorie die leeft: versterk de kwaliteit, voeg er een nieuw hoofdtuk aan toe**

Ze is zichtbaar in landschap, architectuur, evenementen. Ze is onzichtbaar in waarden, normen, gebruiken. Ze verbindt de mensen en de plekken, het heden en het verleden, en is een koersbepaler voor de toekomst. Cultuurhistorie biedt veel informatie over het verleden en vormt daarmee een belangrijk deel van ons DNA. Door de aanwezigheid van het verleden voelen bewoners zich meer verbonden met hun buurtschap, komen toeristen graag om er te verblijven en te recreeren en vestigen bedrijven en organisaties zich. De geschiedenis van de eigen buurtschap is voor bewoners heel waardevol. Bewoners zijn trots op hun eigen buurtschap en de eigenheid van die buurtschap ligt vaak in de geschiedenis en het karakter van de bebouwing, structuren, landschap maar ook routes, verhalen, omgangsvormen en kunstuitingen. Door een duurzame bestendiging van erfgoed blijft het verleden en de identiteit van een streek voor volgende generaties behouden. Integraal onderdeel van de cultuurhistorie is de archeologie.



Foto 4. Valkeniersbult. Foto gemaakt door: Stefan Buning

## De huidige situatie rond milieu en gezondheid

Binnen de fysieke leefomgeving zijn veel aspecten van invloed op de gezondheid, zoals milieueaspecten (fijnstof, stikstof), invloeden van het klimaat (bijvoorbeeld hittestress, droogte en wateroverlast), de mogelijkheden voor sport en bewegen en de productie van gezond voedsel. Maar ook de mentale gezondheid van mensen wordt beïnvloed door het leven in een mooie, schone en veilige omgeving. Er is sprake van een nieuwe kijk op gezondheid, die minder uitgaat van beperkingen en genezing, maar meer van wat mensen wel kunnen (als ze beperkt zijn) en preventie van ziektes. Dit wordt positieve gezondheid genoemd (zie "Tekstblok 4. Positieve gezondheid" op pagina 30).

We hebben in Winterswijk een bijzonder sterke uitgangssituatie als het gaat om gezondheid. We hebben sterke sociale structuren en overal zijn het groen en de natuur dichtbij. Er ligt wel een aantal uitdagingen. Ten eerste moeten we inspelen op een toename van het aantal ouderen. Hoe kunnen zij langer leven in een goede gezondheid? In de tweede plaats hebben we een uitgestrekt landelijk gebied en liggen voorzieningen soms wat verder weg. Ook is het een uitdaging om voorzieningen in kleine buurtschappen, zeker bij een veranderende bevolking, in stand te houden.

## Gezondheid

Mensen met een goede gezondheid zijn beter in staat mee te doen in de samenleving. Ook wordt van mensen verwacht dat zij zolang mogelijk thuis blijven wonen. Een goede inspiratiebron hiervoor is het model van Positieve Gezondheid, ontwikkeld door Machteld Huber. Bij Positieve Gezondheid ligt de nadruk niet op de ziekte maar op de mensen zelf, op hun veerkracht en op wat hun leven betekenisvol maakt. Positieve Gezondheid is uitgewerkt in zes dimensies.

Het model is een belangrijke pijler geweest voor de regionale visie sociaal domein Achterhoek en het regionaal preventieprogramma sociaal domein/volksgezondheid.

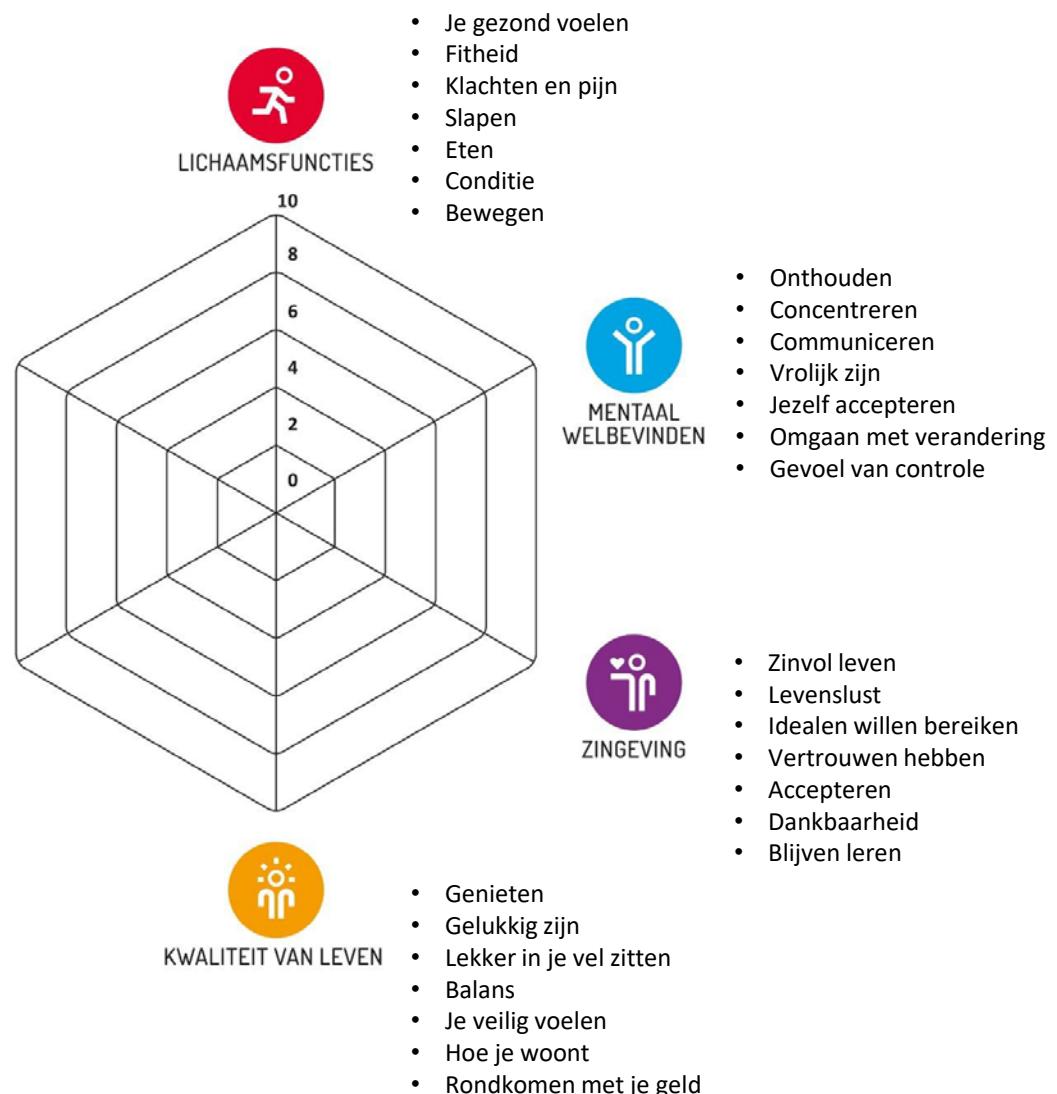
*Tekstblok 4. Positieve gezondheid*

# MIJN POSITIEVE GEZONDHEID

- Zorgen voor jezelf
- Je grenzen kennen
- Kennis van gezondheid
- Omgaan met tijd
- Omgaan met geld
- Kunnen werken
- Hulp kunnen vragen



- Sociale contacten
- Serieus genomen worden
- Samen leuke dingen doen
- Steun van anderen
- Erbij horen
- Zinvolle dingen doen
- Interesse in de maatschappij



[www.iPositivehealth.com](http://www.iPositivehealth.com) – versie 1.0 – oktober 2016 ©IPH



Figuur 6. Mijn positieve gezondheid | Bron: [mijnpositievegezondheid.nl](http://mijnpositievegezondheid.nl)

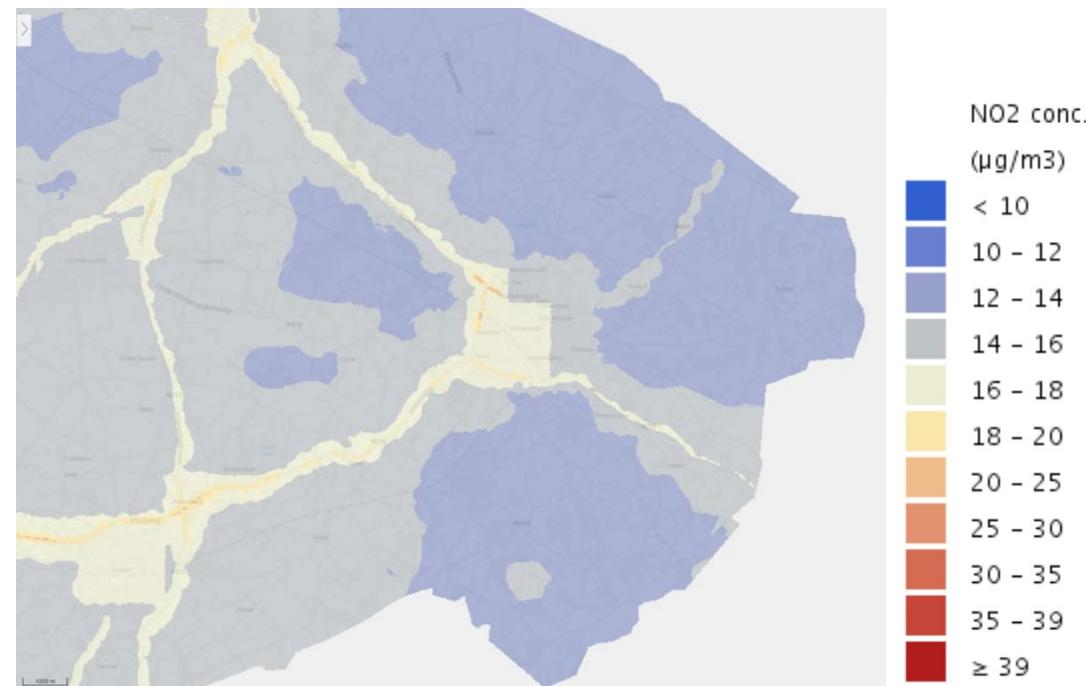
## Milieu-aspecten

Kenmerkend voor de milieukwaliteit:

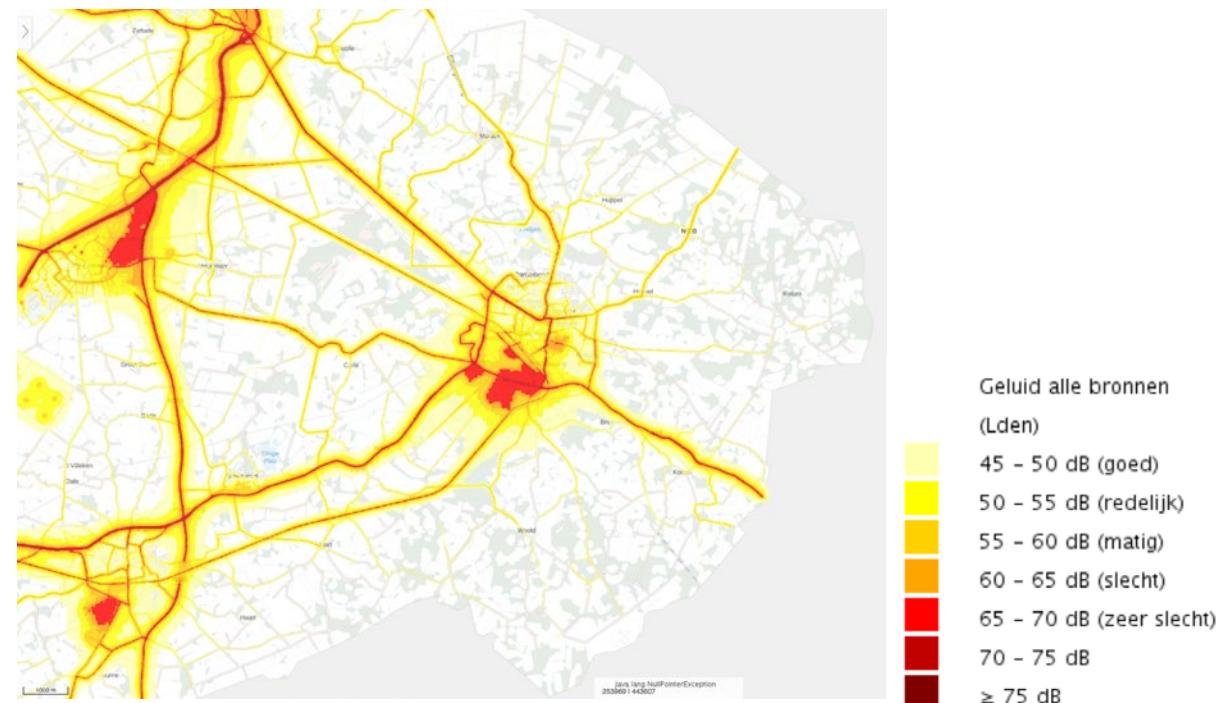
- De milieukwaliteit van het buitengebied is over het algemeen goed.
- De fijnstofconcentraties in Winterswijk zijn laag te noemen.
- De hoge landelijke stikstofdepositie heeft nadelige invloed op de natuur in de gemeente. Een fors deel van de depositie is afkomstig van activiteiten in Duitsland. Daar kunnen we met eigen beleid weinig aan veranderen.
- De kwaliteit van stilte en duisternis is van hoge waarde.
- Klimaatverandering is binnen de gemeente vooral merkbaar aan droogte in de zomer en aan piekafvoeren van regenwater.

Een groot deel van het buitengebied heeft lage waarden voor wat betreft concentraties fijnstof. Langs enkele wegen in Winterswijk en de Misterweg ligt deze concentratie iets hoger. In een westelijk deel van het buitengebied ligt de concentratie iets hoger dan in het oostelijk, noordelijk en zuidelijk deel.

Een groot deel van het buitengebied is werkelijk stil te noemen. Met name langs de grotere en meer doorgaande wegen en rond de industrieterreinen ligt het geluidsniveau duidelijk hoger. De wegen met het hoogste geluidsniveau zijn de Misterweg, de Kottenseweg en de Groenloseweg.



Kaatbeeld 5. Concentratie stikstof (bron: atlas voor de leefomgeving)



Kaatbeeld 4. Geluidsniveau (bron: atlas voor de leefomgeving)

## Milieu en Omgevingsvisie

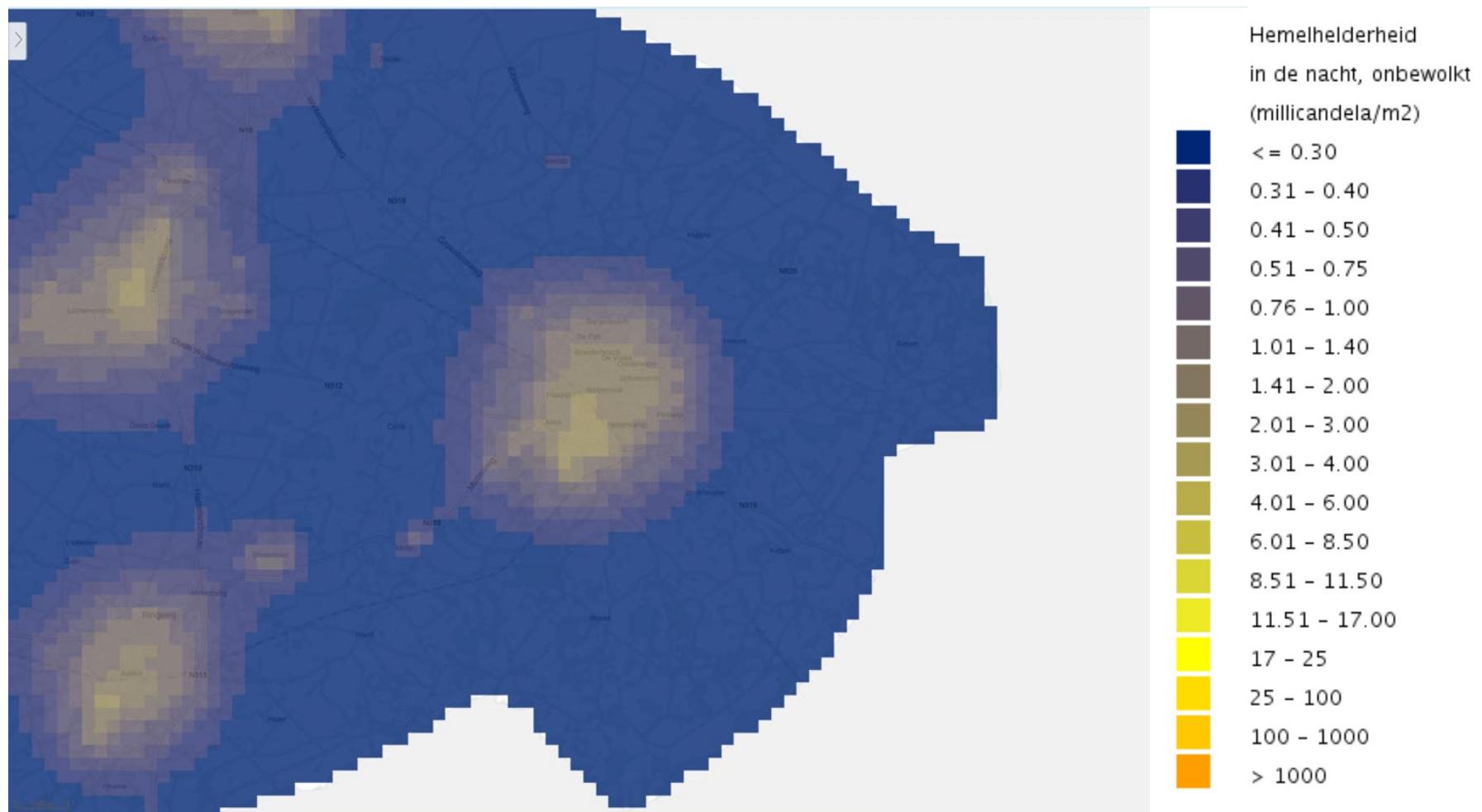
Milieu aspecten zijn deels geïntegreerd in de Omgevingswet. Het gaat daarbij vooral om regels voor plaatsgebonden activiteiten. Dat zijn bepalingen die nu grotendeels in de Wabo en de Wm (Wet Milieubeheer) zitten. Regels voor niet plaatsgebonden activiteiten, zoals regels voor stoffen, producten, afvalstoffen en handel in emissierechten zijn (vooralsnog) geen onderdeel van de omgevingswet. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om op het vlak van milieu meer maatwerk te bieden, bijvoorbeeld via een bandbreedte waarbinnen de gemeente eigen normen mag stellen. In het Bkl (Besluit Kwaliteit Leefomgeving) zijn instructieregels opgenomen rondom geluid, trilling, geur. Hier zijn ruimere mogelijkheden voor maatwerk. Het is mogelijk om op bepaalde aspecten (denk aan geluid) soepeler of strenger te worden dan het huidige recht. Hiervoor is het mengpaneel van belang. Voor externe veiligheid en lucht zijn maxima opgenomen, waardoor het niet mogelijk is om soepeler te worden. Gemeenten kunnen ook zelf omgevingswaarden vaststellen. Deze omgevingswaarden zijn zelfbindend. Ze moeten vertaald worden naar concrete regels in het omgevingsplan, voordat ze ook bindend zijn voor anderen.

Zodra de wet duidelijk genoeg is over de ruimte die we krijgen om zelf milieubeleid te maken, zullen we daarover met de gemeenschap in gesprek treden, met als doel het te moderniseren.

Mag het soepeler?		Mag het strikter?
x	Geluid	x
x	Bodem	x
x	Geur	x
	Fijnstof	x
x	Omgevingsveiligheid (groepsrisico)	x
x	Waterkwaliteit	x
	Waterveiligheid	x
	Energieprestatie (bij nieuwbouw)	x
x	Lichthinder	x
	Natuur	x
x	Gezondheid	x

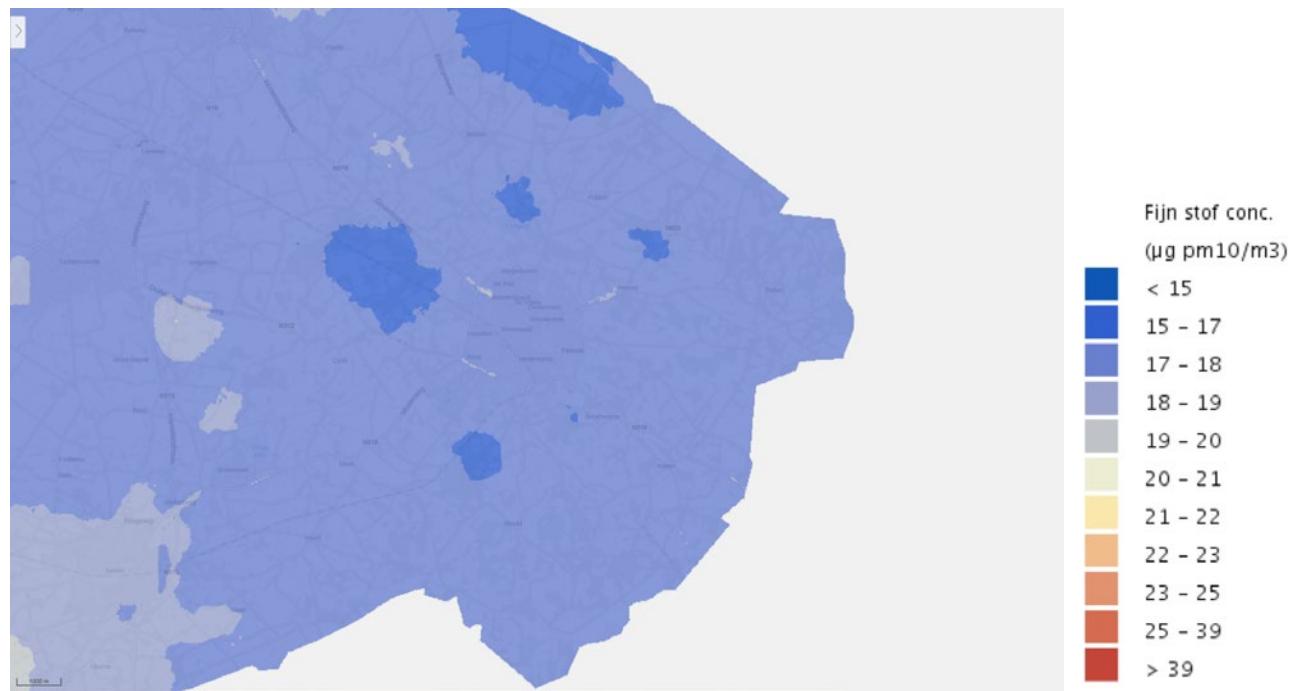
Tabel 2. Milieuaspecten waarop gemeente wettelijk controleert.

In de tabel hierboven staan milieuaspecten waarop de gemeente strenger of minder streng kan zijn dan de (huidige) wettelijke normen.

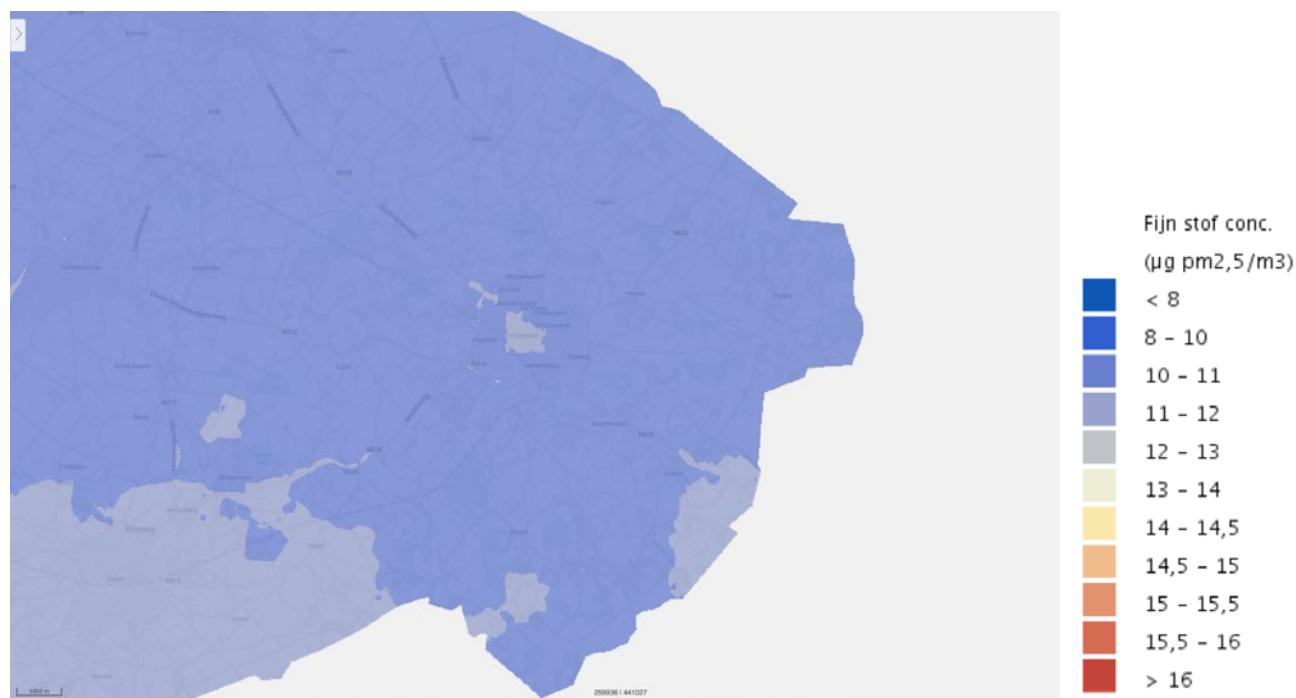


Kaartbeeld 6. Hemelhelderheid (bron: atlas voor de leefomgeving)

Een groot deel van het buitengebied kent een hoge hemelhelderheid. Bij een heldere hemel is hier 's nachts relatief weinig lichtvervuiling, waardoor er veel sterren zichtbaar zijn. Dit is op de schaal van Nederland een hoge kwaliteit. Naast de intrinsieke waarde van duisternis heeft dit ook positieve effecten op de ecologische kwaliteiten in algemene zin en het leefgebied van specifieke soorten zoals vleermuizen, in het bijzonder. In Winterswijk en een zone daar omheen inclusief de Misterweg is de hemelhelderheid iets lager.



Kaartbeeld 8. De fijnstofconcentraties voor microgram  $\text{pm10}/\text{m}^3$  (bron: atlas voor de leefomgeving).



Kaartbeeld 7. De fijnstofconcentraties voor microgram  $\text{pm}^2,5/\text{m}^3$  (onder) (bron: atlas voor de leefomgeving).

## 2.3 Gebiedskwaliteiten

We onderscheiden binnen Winterswijk, op basis van ons LOP, vier hoofdtypen landschappen; het oude hoevenlandschap, het jonge heide en broekontginningslandschap, het jonge broek- en goorontginningslandschap en een aantal oude veencomplexen. Aan elk van deze landschapstypen is een aantal bijzondere kenmerken gekoppeld. In onderstaande beschrijving passeren deze per landschapstype de revue.

### Oude Hoevelandschap

De hoogste delen van de hogere zandgronden zijn het langst in gebruik. De ontginning van deze hogere gronden vond stap voor stap plaats. Door de aanwezige hoogteverschillen en de bestaande vegetatie ontstonden er bochtige perceelsranden, wallen en wegen; de natuurlijke omstandigheden bepaalden de vorm. De essen werden door de bemesting verder verhoogd.

Het reliëf van de essen is kenmerkend, dit zijn deels de golvingen van het natuurlijke reliëf en ook de steilranden die ontstaan zijn door het bemesten van de akkers. Op de essen zelf zijn geen waterlopen aanwezig, door de hoge ligging ervan.

De omliggende lagere dekzanden werden in gebruik genomen nadat de hoogste dekzand-

ruggen al in gebruik waren genomen. De ruggen werden ontwaterd door het graven van simpele sloten. Ook hier bepaalden de natuurlijke hoogteverschillen de vorm. Zo ontstond er een onregelmatige kavelstructuur met kromme wegen en waterlopen. Dit gebeurde op een kleinschalig niveau, waardoor er een kampenlandschap ontstond. De kampen lagen met de boerderijen verspreid tussen de woeste gronden, de heide en restanten van bos. De lagere delen werden gebruikt voor het weiden van vee en ze waren net als de hogere delen vaak onregelmatig van vorm. De ontwatering gebeurde via gegraven sloten, die afvoerden op de beken. Het hoevelandschap is daarom te omschrijven als een mozaïek van verspreide boerderijen, akkers, weilanden, bossen, heiderestanten en venen.

### Kenmerken van het gebied:

- Onregelmatige verkaveling met bochtige perceelsvormen;
- Een grote mate van kleinschaligheid met akkers, weilanden, verspreide boerderijen, bossen en beplanting;
- Er is veel opgaande beplanting aanwezig in de vorm van erfbeplantingen, bossen en bosjes;
- Het microreliëf, dat deels natuurlijk is door de dekzandruggen en is geaccentueerd door de mens op de essen;
- Beekdalen

- De open essen, soms als eenmanses en soms als akkercomplex;
- De streekeigen boerderijen, zoals de scholtengoederen;
- De verwevenheid van landbouw en landschap.

### Heide- en broekontginningslandschap

Een heel groot deel van het landschap rondom Winterswijk bestond tot ver in de 19e eeuw uit vochtige en natte heide. Dit type landschap werd gebruikt voor de begrazing van het vee en voor het steken van plaggen voor de essen, zoals eerder genoemd. Na de introductie van de kunstmest, verloren de heidevelden hun functie en werd het in cultuur gebracht als hooilanden. Daarnaast werden de gronden ontwaterd. De structuur was rechtlijnig; wegen met bomen erlangs, sloten en de perceelsvorm. Daar waar oudere structuren aanwezig waren zoals beeklopen, randen van oude ontginningsen oudere wegen, waren deze lijnen leidend. Het land werd, en wordt nog steeds, gebruikt voor akkerbouw, grasland en bos. De boerderijen werden op regelmatige afstand van elkaar gebouwd en hebben overwegend dezelfde stijl als in het oude hoevenlandschap. Door de grote percelen, de rechte wegen en sloten, de transparante beplantingslijnen staat dit landschap in sterk contrast met het oude hoevenlandschap.



Kaartbeeld 9. Een uitsnede van het kampenlandschap rondom 1900 (boven) en in de huidige situatie (onder)  
Bron: Topotijdreis.nl

### **Kenmerken van het gebied:**

- De rechtlijnige structuur van perceelsvormen, wegen en sloten;
- Het grootschalige karakter door de grootte van de kavels en de openheid (weinig beplanting);
- Het land is in gebruik als grasland en (naald)bos;
- De overhoekjes met daarop restanten van berken, eiken, struiken en kruiden;
- De resterende heidevelden en vennen in het Masterveld.

### **Goren- en broekenlandschap**

Al vanaf de late middeleeuwen werden de natte, soms venige gebieden ontgonnen en gebruikt voor de landbouw. De ontginding werd lokaal georganiseerd en zonder plan. Er werd grotendeels aangesloten op de omliggende kampontginnings en daarom zijn ook hier onregelmatige kavels te vinden met kromme lijnen. Sommige delen, zoals het Bunninkgoor, waren grootschaliger en regelmatiger ingedeeld. De ontwatering werd door de jaren heen verbeterd en ook de vorm van de kavels veranderde. Er ontstonden langgerekte, smalle percelen met daarlangs sloten voor de afwatering. Vanaf 1900 werden de broeken en goren daarom steeds intensiever gebruikt door de landbouw. Toch bleven de broeken onbewoond door de natte omstandigheden en waren geheel in gebruik als grasland en nat bos. De wegen hadden een hogere ligging en liggen als rechte lijnen in het landschap.

Ook rondom bepaalde beken liggen kleine broeken, ook wel beekbegeleidende broeken. Enkele van deze broeken zijn gebruikt als vloeiveide; de weiden werden bevloeid met water om ze te bemesten.

### **Kenmerken van het gebied:**

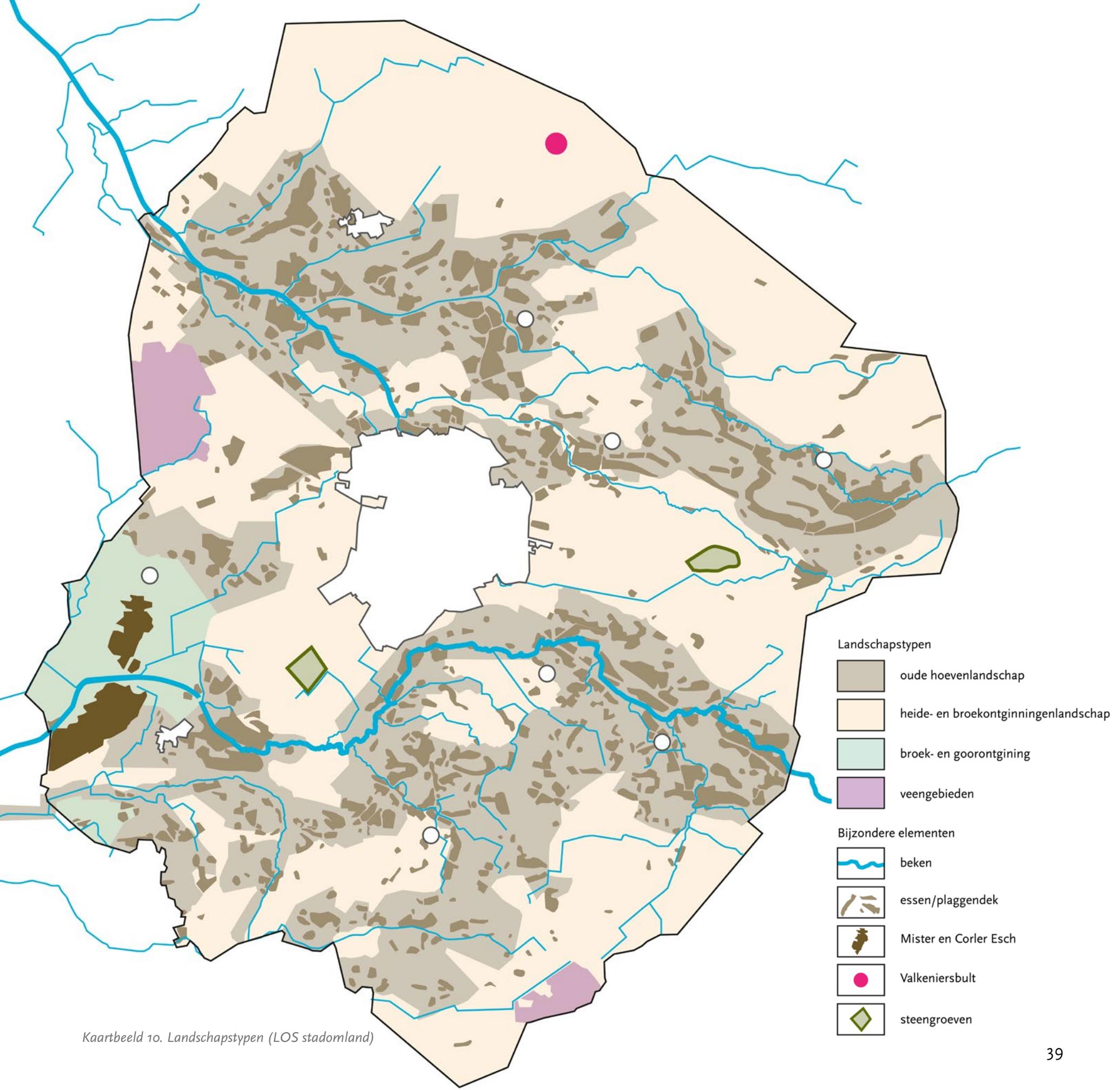
- De rechtlijnige structuur van wegen, sloten en kavels;
- De percelen zijn lang en smal en zijn soms omzoomd met elzen, wilgen en populieren;
- Er is geen bebouwing;

### **Hoogveencomplexen Korenburgerveen en Wooldse veen**

Het grootste deel van de veengronden is ontgonnen, grotendeels in samenhang met de heidegronden. Enkele gebieden, de Korenburgerveen en het Wooldse veen zijn niet ontgonnen. Het stelsel van veendijken, met daartussen de veenputten, is nog zichtbaar in de afgegraven delen. De veendijken zijn nog blijven liggen en hebben, voor een groot deel, een recreatieve functie. De veenputten bestaan uit natte bossen en moerrassen.

### **Kenmerken van het gebied:**

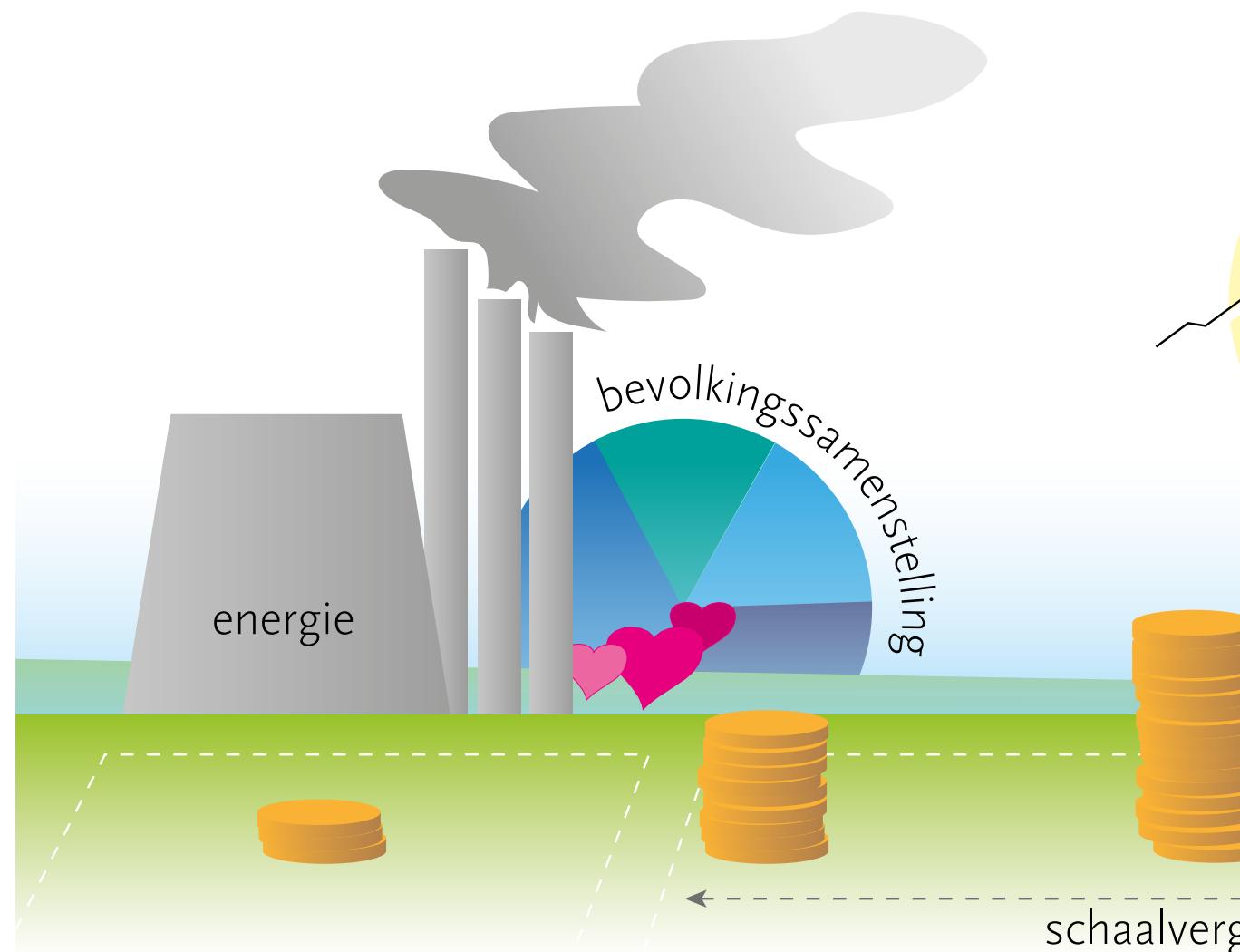
- Het stelsel van veendijken en veenputten;
- De veenputten zijn gevuld met moeras en bossen;
- De veendijken die hoger liggen en gebruikt worden als ontsluiting.



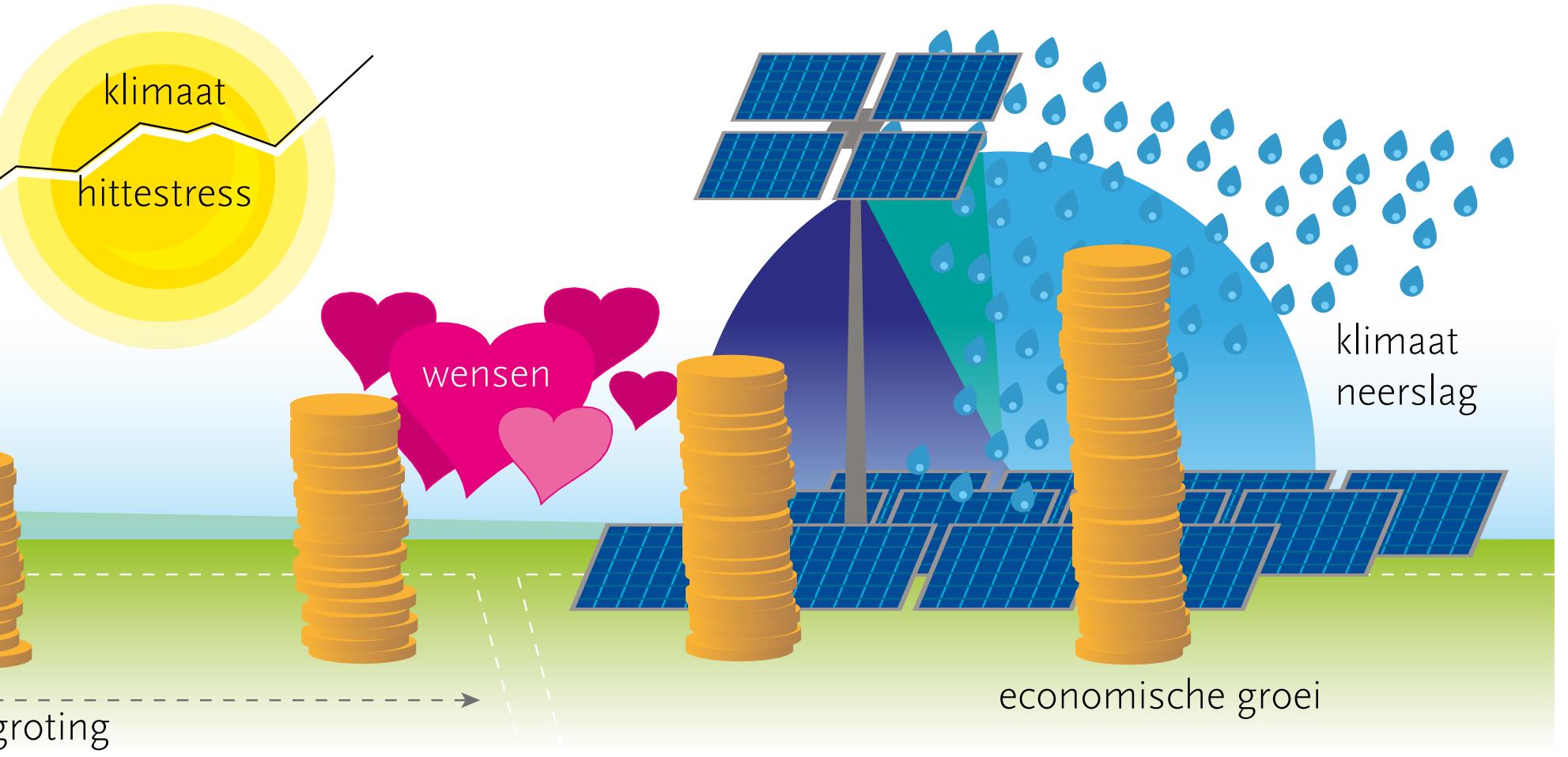
## 2.4 Trends en ontwikkelingen

Er is een groot aantal trends en ontwikkelingen dat zorgt voor verandering in ons buitengebied. Trends en ontwikkelingen zijn een drijvende krachten achter verandering en zijn daarom zeer relevant. We noemen er een paar:

- De bevolking verandert (vergrijzing, ontgroening en op termijn wordt krimp voor-speld)
- De wensen van bewoners en bezoekers veranderen (beleving, luxe, afwisseling, korte vakanties etc.).
- De economie en de landbouw veranderen (grootschaliger, maar ook nieuwe niches in landbouw en maakindustrie, dienstensector, werk op afstand)
- Er komen grote opgaven op ons af, die om een transitie vragen (energetransitie, mobiliteit, internetrevolutie).
- Nieuwe technologie maken nieuwe ontwikkelingen mogelijk en leiden tot nieuwe wensen.
- Klimaatverandering (droogte, kortere hevige buien, maar ook langere perioden van droogte, hogere temperaturen, hittestress) vraagt om een aanpassing van het grondgebruik.



Figuur 7. Trends en ontwikkelingen



## Betaalbare woningen voor ing

moet gemakkelijker worden; Hogere k

waarde voor het buitengebied, ze moeten dar

rarische bedrijven; moeten de moeten de moge

worden; **Glasvezel** moet aangelegd

Liever dan Windmolens; geen overlast voor de

heid mag in het buitengebied, maar dan wel **K**

in het landschap en de afwisseling natuur-

foon verbinding komen; de starre regels zijn n

ervaren. Het opwekken van energie zou ook k

gewaardeerd; omhels de **zandpaden**

geld moeten worden; Het buitengebied is erg

Biogas, Zonnepanelen; Er wordt aangegeven

is van het mooie landschap; geen extra indus

**landschap**; duurzame energie moe

kleinschaligheid, biologische landbouw en di

de sloten langs de kant van de weg nog wel e

meeste als een belangrijke economische drag

meer dan voldoende aanwezig is, ziet de ande

ste onderwerp welke **niet-agrarisc**

### 2.5 Vraagstukken uit de samenleving

Als basis voor het opstellen van de visie hebben inwoners en ondernemers tal van vraagstukken ingebracht, die men met de omgevingsvisie wenst op te lossen. Uit de bijeenkomsten bleek dat het beleid dat de gemeente al jaren voert in het buitengebied vrij goed aansluit op de algemene wensen. Veel vraagstukken gaan in op de leefbaarheid van landelijke gebied, ruimte voor ondernemerschap en om zelf iets te ontwikkelen, maar ook de zorg om het landschap. Een aantal vraagstukken komt veel terug.

Op het vlak van woningbouw gaan de vraagstukken over het vasthouden en aantrekken van inwoners en de rol van een gemixte samenstelling van de bevolking bij de leefbaarheid en saamhorigheid op het platteland. Enkele vraagstukken die eruit springen zijn:

- Betaalbare woningen voor starters en senioren.
- Procedures rondom het geschikt maken van bestaande gebouwen voor wonen door doelgroepen eenvoudig maken.
- Voldoende ruimte om iets te ondernemen of een hobby te ontplooien.
- Hoe behouden we voorzieningen die belangrijk zijn voor de leefbaarheid?
- Hoe omgaan met dynamiek (vrijkomende) organische erven.

Een belangrijk vraagstuk is het behoud van werkgelegenheid of een goede balans tussen wonen en werken. Op het vlak van recreatie zijn er vraagstukken benoemd over het benutten van kansen door ondernemers en ruimte voor diverse activiteiten, waar bewoners ook van profiteren. In vrijkomende agrarisch stallen worden kansen gezien voor ondernemers. Hoe kunnen we ondernemers in het buitengebied faciliteren, zonder dat overlast of hinder ontstaat?

Veel vraagstukken gaan over de zorg voor de kwaliteiten van Winterswijk. Hoe zorgen we voor het behoud van het unieke, cultuurhistorische en kleinschalige van Winterswijk zonder onszelf daarmee op slot te zetten?

Tenslotte zijn er veel vraagstukken over de (verkeers)veiligheid in het buitengebied en het onderhoud van wegen. Op de volgende pagina's ziet u een impressie van de ingebrachte vraagstukken.

or starters en senioren. Landschap, cultuurhistorie en de natuur moet tegen hoge prijs beschermd worden; **Woningsplits-**  
waliteit van de **fietspaden**; Nieuwe landgoederen worden gezien als een mogelijke economische drager en toegevoegde  
n wel toegankelijk zijn; De meerderheid heeft liever geen megastallen; Grootschalige industrie is ongewenst in het buitengebied;  
elkheid krijgen om **nevenactiviteiten** uit te voeren; er moet eerst gesloopt worden voor dat er nieuw gebouwd mag  
worden; Herkenbaar, leesbaar, kleinschalig, afwisseling en verweven landschap; **Zonnepanelen** zijn een goed idee  
e omgeving, zowel milieu als omwonenden; Herbestemmen om oude waardevollen gebouwen te behouden; niet agrarische bedrijvi-  
**kleinschalig**; De gemeente moet actief meedenken en het beleid moet niet nog meer beperkingen opleggen; Veelzijdighei-  
cultuur; **Onderhoud** aan wegen, fietspaden en zandwegen zal beter moeten worden; In 't Woold moet een betere tele-  
roomser dan de Paus, dit is niet goed voor de **leefbaarheid**; De telefonische en digitale bereikbaarheid wordt als slecht  
unnen via aardwarmte; De **cultuurhistorische waarde** van het Winterswijkse buitengebied wordt zeer hoog  
n; Fietspaden moeten breder voor de toeristische infrastructuur; verbinding met Duitsland en openbaar vervoer zou beter gere-  
**stil**, vroeger was er meer bedrijvigheid; Iedereen is het eens met **duurzame energie**, maar niet in welke vorm  
dat er voor de doelgroep in het buitengebied er voldoende cultuuraanbod is; bewoners geven aan dat **landbouw** de basis  
trie; scholen in het buitengebied zouden niet gesloten mogen worden, dat is niet goed voor de leefbaarheid; het **coulisse-**  
t wel in het landschap van Winterswijk passen; sommige willen meer **bewoners**/ondernemers aantrekken in het gebied  
versiteit in teelt moet gestimuleerd worden; **Herbestemmen** voor nieuwbouw; bewoners geven aan dat de berm er  
ens te wensen over laat; **verharden** van de wegen noodzakelijk is, voor de veiligheid; De agrarische sector wordt door de  
ger van het buitengebied gezien, net als het kleinschalige landschap zelf, dat **toeristen** aantrekt; Waarbij de één zegt dat er  
er nog veel mogelijkheden voor ontwikkeling in dagcreatie; **Natuur**; Voor wat betreft (vrijetijds)economie was het belangrijk-  
**che bedrijvigheid** in het buitengebied past, geen tot weinig overlast; water **energie** als een mogelijkheid voor

# Hoofdstuk 3 Visie op hoofdlijnen: Een levend landschap, behoud door ontwikkeling

In onze visie zijn we een ‘levend icoon van het kleinschalige Nederlandse cultuurlandschap’. We zetten ons neer als icoon omdat we de ‘beste’ willen zijn in het behouden, versterken en zichtbaar maken van onze bijzondere kwaliteiten. Tegelijk willen we ervoor zorgen dat dit landschap van ons allemaal blijft, een landschap met sociale activiteiten en ondernemingen. Een levend landschap, dat we behouden door ontwikkeling.

## 3.1 Vier thema’s om aan te werken.....

- 1 **Een sociaal vitaal platteland.** In onze visie hebben we een vitaal en gezond platteland. We willen ontwikkelingen die passen bij de identiteit die we samen hebben opgebouwd. Met inwoners, die een gezond leven kunnen leiden. Met een passende huisvesting voor de inwoners van de toekomst (specifiek ook voor jongeren, jonge gezinnen en ouderen), een goed voorzieningenniveau en de mogelijkheden voor een sterke sociale cohesie willen we het platteland sociaal en vitaal behouden.
- 2 **Een economisch vitaal platteland.** Een levend icoon en een sociale, vitale gemeenschap heeft een sterke economie nodig. Economie geeft (financiële) draagkracht aan kwaliteit maar ook binding met het gebied. We hebben een sterk landschap, de ligging aan de grens geeft ons iets mystieks en het grotere (Duitse) achterland geeft ons extra kansen om te groeien

*Verandering is in onze visie de basis voor duurzaam behoud. Voortdurende aanpassing aan nieuwe omstandigheden houdt ons gebied vitaal en duurzaam aantrekkelijk, maar ook het landschap en alle kwaliteiten moeten worden onderhouden om ze goed te houden. Initiatieven van inwoners, ondernemers en andere partijen zijn een drijvende kracht voor verandering. Verandering is bij ons bijna altijd maatwerk, het omgaan met kwaliteiten staat centraal. We willen daarom een platteland met modern ondernemerschap in een waardevolle historische jas. Dat is onze missie en we willen dat onze omgevingsvisie daar aan bijdraagt.*

in recreatie. We willen van het boeren in een kleinschalig landschap onze kracht (blijven) maken. Nieuwe economische dragers zijn daarbij nodig om het evenwicht in wonen en werken vast te houden en dragen in onze visie (als financiële drager) bij aan onze kwaliteiten.

- 3 **Versterken en (onder)houden van het landschap.** Ons landschap met alle bijzondere waarden zijn ons goud. Het

bindt ons als inwoners, ondernemers, versterkt onze identiteit en geeft kansen voor bijzondere voorzieningen en evenementen. Veranderingen ontwikkelen zich in onze visie altijd in balans met de kwaliteiten in ons gebied en dragen bij aan de versterking ervan. We richten ons in onze visie extra op het versterken van een aantal bijzondere kwaliteiten, zoals biodiversiteit, aardkundige waarden



en cultuurhistorie. En dat doen we samen met alle eigenaren van ons buitengebied, de agrariërs, natuurbeherende organisaties en particulieren.

- 4 **Beleef het Nationaal Landschap.** We nodigen mensen uit om van dit landschap te genieten. We zetten in op een sterk en divers aanbod aan recreatievoorzieningen. Om het buitengebied aantrekkelijk te maken poetsen we onze kwaliteiten niet alleen op, we maken ze ook beter zichtbaar en leesbaar. We beschermen dan ook de samenhang en leesbaarheid van ons landschap.

#### *..... en daar doorheen lopen twee rode draden*

De thema's waarmee we werken aan het levende icoon kennen twee rode lijnen, die zorgen voor verbinding. Ons buitengebied ontwikkelt zich (1) toekomstbestendig en (2) leefbaar

#### **Een toekomstbestendig buitengebied**

We staan voor grote opgaven op het vlak van de energietransitie, het inspelen op klimaatverandering en behoud van de biodiversiteit. En die verantwoordelijkheid voelen we als gemeente sterk.

*Ons buitengebied is ontstaan in een proces van eeuwen. Biodiversiteit, het landschap, rust, donkerte en een betrokken bevolking vormen de basis voor een duurzame en gezonde koers.*

#### **Een leefbaar buitengebied**

De bevolking verandert en daarmee verandert onze samenleving. Daarom moeten we blijven investeren in netwerken in de samenleving. Met alle ontwikkelingen willen we bijdragen aan de leefbaarheid van het platteland op lange termijn, passend bij de maatschappelijke behoeften van bewoners, ondernemers, bezoekers in de toekomst. Het samen doen, elkaar betrekken en samen overleggen is een rode draad door al onze thema's.

*In het schema "Figuur 8. Visie op hoofdlijnen" op pagina 47 staat symbolisch weergegeven hoe onze visie op thema's worden verbonden door de twee rode draden in onze visie. We bespreken onze visie in het volgende hoofdstuk.*

THEMA	DOEL	TOEKOMSTBESTENDIG	LEEFBAAR
Economisch vitaal platteland	Ruimte bieden voor nieuwe economische dragers Sterke landbouwsector creeren	Natuurinclusiviteit bevorderen Kringlooplandbouw stimuleren Nieuwe economische functies aantrekken Wonen en werken blijven met elkaar verbonden	Levendigheid vergroten Reuring teweegbrengen Vasthouden van de inwoners
Sociaal vitaal platteland	Mix van leeftijden en sociale samenhang stimuleren Geen leegstand/overaanbod	Een qua samenlevingsvorm, huishoudengrootte, leeftijdssamenstelling, inkomen, woonvorm divers samengestelde bevolking Mogelijkheden voor senioren en starters vergroten Generaties op gedeelde erven	Ontmoeting stimuleren Sociale cohesie/netwerk vergroten
Beleef het nationaal landschap	Meer bezoekers aantrekken & overnachtingen vergroten Economische kans Investeringskracht	Sturen op verkeersstromen Passend bij kwaliteiten	Aansluiten op behoefte (= vraaggericht) Imago sterk houden
Versterk de kwaliteiten	Icoon van het kleinschalige (NL) landschap (Her)Gebruik historische panden	Biodiversiteit versterken Ecologische verbindingszones creeren Energieneutraal in 2030 Klimaatadaptieve maatregelen treffen	Gezondheid vergroten Beweging stimuleren Luchtkwaliteit verbeteren (fijnstof)

Figuur 8. Visie op hoofdlijnen

# Hoofdstuk 4 Visie op thema's (ons beleid)

## 4.1 Sociaal Vitaal platteland

Om een authentiek en leefbaar landelijk gebied te borgen

### Wat willen we bereiken?

- Behoud van de leefbaarheid van het landelijk gebied en de buurtschappen.
- Behouden van de saamhorigheid en sociale binding in het landelijke gebied
- Een grotere gezondheid van onze inwoners en de mogelijkheid om gezond oud te worden op het platteland.

We hebben de volgende achterliggende doelen bij het hoofddoel:

- 1 We willen vasthouden aan een duurzame balans tussen jong en oud.
- 2 We willen kansen blijven bieden voor de eigen inwoners om te blijven wonen.
- 3 We willen eenzaamheid en isolement voorkomen. We willen de kans op ontmoeting vergroten.
- 4 We willen het eenvoudiger maken dat mensen een gezonde levensstijl erop kunnen houden. We sturen op positieve gezondheid.
- 5 We willen leegstand en (sterke) waardedaling van vastgoed voorkomen.

### Kantekeningen

Bij de realisatie van woningen zien we een aantal risico's die we willen voorkomen:

- Bouwplannen kunnen leiden tot een ver-

keerde samenstelling van het woningaanbod en daardoor leiden tot toekomstige leegstand (uit: Winterswijk vitaal Woonvisie 2016-2020).

- Een aantrekkelijk aanbod van woningen in het buitengebied kan ook leegstand geven in de bebouwde kom.
- De bevolking van het buitengebied vergrijs en dit geeft opgaven om de sociale cohesie, de zorg voor elkaar en voorzieningen bereikbaar te houden.

### Visie

We willen de keuzevrijheid voor onze inwoners vergroten en een prettige woonomgeving creëren. Een woonomgeving die bijdraagt aan het vasthouden van een sterke sociale cohesie, die invulling geeft aan maatschappelijke vraagstukken (demografie, gezondheid) en waarin nieuwkomers kunnen opgaan. Een toekomstbestendig sociaal leven realiseren we door bij de keuze voor woningbouw rekening te houden met de gewenste doelgroepen (jonge gezinnen of ouderenhuisvesting) en de aangetoonde behoefte. Bovendien richten we ons op een aanbod, dat ook op lange termijn aantrekkelijk kan zijn.

Voor het lang leven in een goede gezondheid zien we de sociale verbanden en de leefstijl van inwoners als doorslaggevend. Voorzieningen zijn daaraan ondersteunend. We willen de zelfredzaamheid en samenredzaamheid, die

in onze lokale cultuur geworteld zit, blijven ondersteunen met goede voorzieningen en accommodaties. Daarnaast zien we onze groene omgeving als drijvende kracht achter een gezonde levensstijl. We bevorderen dan ook activiteiten en elementen die bijdragen aan actief zijn in de groene omgeving.

Versterking van onze sociale vitaliteit is daarom in onze ogen een combinatie van een sterke sociale cohesie, een gezonde levensstijl en een juiste mix aan woningen en voorzieningen. We maken ten aanzien van de sociale vitaliteit daarom de volgende keuzes:

- Flexibele invulling van woningen en erven in het buitengebied.
- Nieuwbouw op nu nog onbebouwde locaties dragen maximaal bij aan de sociale cohesie.
- Overaanbod van woningen voorkomen.
- Functiemenging bij buurtschappen.
- Aan de slag met actieve recreatie en natuurbeleving.
- Voorkomen van verloedering en leegstand.

### Flexibele invulling van woningen en erven in het buitengebied

We willen dat woningsplitsing ten goede kan komen aan het bieden van een goed woningaanbod voor de gewenste doelgroep. Daarom zullen we flexibel omgaan met bestaande (woon)bebouwing.



Foto 5. Steengroeve theater (Foto: gemeente Winterswijk)

Door o.a. bij woningsplitsing flexibeler om te gaan met bestaande bebouwing voor wat betreft de grootte van de woning en het aantal eenheden kunnen we snel ingaan op specifieke wensen in de samenleving.

### **Nieuwbouw op nu nog onbebouwde kavels dragen maximaal bij aan de sociale cohesie**

We bieden ook nieuwbouwmogelijkheden aan buiten bestaande erven. Om deze maximaal ten goede te laten komen aan de sociale cohesie zijn die alleen bespreekbaar op nog onbebouwde kavels in en direct grenzend aan de kerken. Aan bijzondere initiatieven of doelgroepen, zoals woongroepen of tiny houses, werken we mee als er een lange termijnoplossing aan de locatie is gekoppeld, die niet leidt tot leegstand.

### **Overaanbod van woningen voorkomen**

We willen overaanbod voorkomen en gaan niet bouwen voor de leegstand in de toekomst. Bij een initiatief letten we naast behoefte en bestaand aanbod op het type woning (is er behoefte aan, is het aanvullend op bestaand aanbod). We voorkomen een overaanbod door

de behoefte aan nieuwe woningen goed te monitoren.

### **Functiemenging in kerken van buurtschappen**

We versterken de leefbaarheid van het landelijk gebied door het realiseren van nieuwe publieksgerichte functies (maatschappelijke functies, winkelfuncties) mogelijk te maken en functiemenging in buurtschappen en dorpen toe te staan. Functiemenging in de kerken van de buurtschappen vinden we belangrijk, omdat het bijdraagt bij aan de doelen die we hebben op het gebied van gezondheid en leefbaarheid (elkaar ontmoeten, bewegen, niet vereenzamen, armoede bestrijden en voorkomen). Nabijheid van voorzieningen zorgt er ook voor dat mensen de auto vaker laten staan. Dat bevordert niet alleen het sociaal en fysiek welbevinden, maar beperkt ook de productie van geluid en fijnstof, en het gebruik van fossiele brandstoffen. Via de kwaliteitstoets wordt gestuurd op het voorkomen van overlast of hinder die de leefbaarheid juist onder druk zou zetten. Daarnaast dient de publieksaantrekkende functie voor een substantieel deel op het buurtschap en directe omgeving gericht te zijn.

### **Ruimte voor actieve recreatie en natuurbeleving**

Om positieve gezondheid centraal te zetten willen we de kwaliteit van het groen verhogen en dit koppelen aan sociale en recreatieve activiteiten. Waar mogelijk koppelen we routestructuren aan elkaar en voegen we gebruiksmogelijkheden toe. We willen ook de jeugd meer binden en boeien. Ons landelijk gebied biedt veel aanknopingspunten voor actieve vormen van recreatie, welke we dan ook willen bevorderen.

### **Voorkomen van verloedering en leegstand**

Hergebruiksmogelijkheden voor economische activiteiten moeten een goed palet aan mogelijkheden bieden om in onbruik geraakte bouwwerken die niet cultuurhistorisch waardevol zijn tijdig te slopen en de vrijkomende meters positief in te zetten.

In het vigerende beleid van de gemeente is woningsplitsing van grotere panden mogelijk als



Figuur 9. Sfeerimpressie wonen buitengebied

deze minimaal 900 m<sup>3</sup> zijn. De nieuwe woningen dienen minimaal 400 m<sup>3</sup> groot te zijn (dit wordt ook wel de kuubregeling genoemd). We willen dit verruimen, zodat ook goedkopere woningen gerealiseerd kunnen worden en de kwaliteit van de bebouwing op orde kan blijven. We laten daarom de kuubregeling los. Er geldt geen vaste ondergrens voor het woonvolume meer. Wel dient een initiatiefnemer te motiveren hoe voor de beoogde doelgroep een goed woonklimaat wordt gerealiseerd en gelden de minimale eisen uit het bouwbesluit en aanvullende gemeentelijke regelingen.

Sturen op effecten die per saldo leiden tot een initiatief dat bijdraagt aan de omgevingskwaliteit, is de kern van deze visie. Dus geen nieuwbouw of uitbreiding van bebouwing of uitbreiding van bebouwing om waarde toe te voegen, maar om kwaliteit toe te voegen. Vandaar geen honorering van initiatieven die alleen maar bestaan uit nieuwbouw of uitbreiding van bebouwing (ook niet op bestaande erven) om een

of meer (extra) woningen, recreatiwoningen, B&B's of bijgebouwen te realiseren. En een nieuwe regeling voor bijgebouwen (de 150m<sup>2</sup>-norm is geen maximum meer, maar een richtlijn) en een aangepaste sloopregeling: geen verplichting tot bovenplans verevenen of rood-voor-rood meer als de erfoptimalisatie door ons positief beoordeeld wordt. We bieden vanaf nu een breder pallet aan mogelijkheden dan alleen sloop. Sloop blijft nog wel een verplichting op het eigen erf, als een bouwwerk niet cultuurhistorisch waardevol is en bovendien niet meer gebruikt zal of mag worden binnen de nieuwe bestemmingsregeling die nodig is om het initiatief toe te staan.

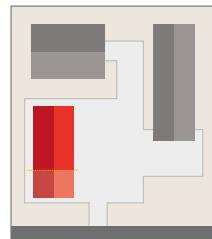
Alternatieven voor verevening in meters zijn er vele. Om er enkele te noemen: investeren in de kwaliteit van aanwezige cultuurhistorische bebouwing, investering in de kwaliteit van het landschap als geheel en van de landschappelijke inpassing van het erf in het bijzonder, investeren in duurzaamheid, investeren in een

pad dat kwaliteit toevoegt aan het Winterswijk routenetwerk.

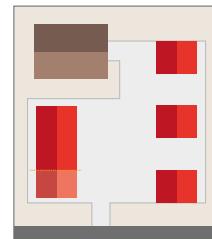
Voldoende vraag aantonen moet altijd als er meer dan twee woningen gebouwd gaan worden.

Voor bijzondere woonvormen die als collectief worden gerealiseerd, dat wil zeggen dat een groep mensen die worden vertegenwoordigd door of samenwerken in een rechtspersoon gezamenlijk een initiatief bij ons indient, kunnen we meewerken als een toekomstige functie is geborgd die ook past in de huidige visie. Daarmee willen we toekomstig oneigenlijk gebruik voorkomen. Dit kan ook de beëindiging van een functie inhouden.

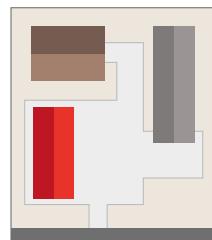
## Mogelijkheden functieverandering



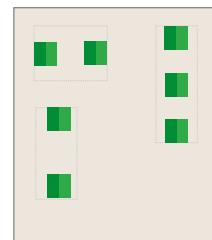
Woningplitsing  
is mogelijk



Functieverandering van het erf,  
waarbij een of meerdere nieuwe  
woningen worden gerealiseerd.



Multifunctioneel bedrijf  
met agrарische  
en niet agrарische  
activiteiten



Bijzondere woonvormen

### Legenda

- |  |                           |
|--|---------------------------|
|  | gesplitste woning         |
|  | woongebouw                |
|  | agrарische bebouwing      |
|  | niet agrарische bebouwing |
|  | bijzondere woonvorm       |

Figuur 10. Toelichting mogelijke functieverandering

## 4.2 Economisch Vitaal Platteland

Om een authentiek en leefbaar landelijk gebied te borgen

### Wat willen we bereiken?

- Een vitale en samenhangende plattelands-economie.
- Een sterke landbouwsector, die functioneert in balans met de natuurlijke omgeving.

We hebben de volgende achterliggende doelen bij het hoofddoel

- 1 We willen voldoende (financiële) draagkracht om onze cultuurhistorische en landschappelijke waarden in stand te houden
- 2 We willen de verloedering van vrijkomen-de agrarische gebouwen voorkomen
- 3 We willen het illegaal gebruik van gebouwen in het landelijk gebied voorkomen
- 4 We willen bijdragen aan het in balans houden van wonen en werken in Winterswijk.

### Kanttekeningen

Bij de doorontwikkeling en nieuwvestiging van functies zien we een aantal risico's die we willen voorkomen:

- Activiteiten kunnen overlast of druk veroorzaken op bijzondere kwaliteiten in een gebied.
- Er kunnen ook activiteiten in het landelijke gebied worden gerealiseerd, die beter passen op een locatie in de kern Winterswijk. Dat kan ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit en het functioneren van zowel het landelijk gebied als de buurtschappen.
- Nieuwe activiteiten die verkeer aantrekken kunnen de verkeersveiligheid verminderen.

### Visie

In de toekomst hebben we een vitale en stabiele plattelandseconomie. In onze visie is dat een economie, die past bij de kwaliteiten en identiteit van ons gebied. De typen functies in het buitengebied vinden we niet zo belangrijk, wel de bijdrage die functies leveren aan de kwaliteit, leefbaarheid en vitaliteit. Versterking van onze economie is in onze ogen daarom een combinatie van een goed perspectief voor de landbouw èn een doorontwikkeling tot een multifunctioneel platteland.

Voor de landbouw streven we naar het verkleinen van de kwetsbaarheid. We zoeken naar manieren om van de verweving van landbouw, natuur en landschap onze kracht te maken. We denken dat de grondgebonden veehouderij hier een goede sector voor is, maar we zien ook kansen voor andere vormen van grondgebonden landbouw.

We maken in de visie de volgende keuzes:

- Perspectief voor duurzame landbouw.
- Ruimte voor multifunctionele bestemmingen.
- Ruimte voor zorgvuldige doorontwikkeling van bedrijven.
- We willen geen zware bedrijvigheid in het buitengebied. De maximale milieucategorie betreft categorie I en II uit 'bedrijven en milieuzonering' en eventueel categorie III als dit qua uitstraling overeenkomt met categorie I en II.

#### Perspectief voor duurzame landbouw

In onze visie worden we sterk in duurzame landbouw. De landbouw ontwikkelt zich in onze ogen duurzaam als het zich ontwikkelt in samenhang met klimaatverandering, de ecologische waarden en als het zich weet te verbinden

aan de maatschappelijke behoeften van gezond voedsel en gezonde levensstijlen. De uitnodiging naar initiatiefnemers op dit vlak is om te blijven komen met initiatieven die op zich al niet ongewoon zijn, maar aan belang alleen maar winnen: de wederzijdse integratie van natuur en landbouw, en het sluiten van kringlopen, niet alleen binnen een bedrijf of een sector, maar ook door partijen in verschillende sectoren.

Voor een duurzame landbouw is grond nodig. We houden de alternatieve gebruiksfuncties van agrarische grond beperkt tot natuur, initiatieven die bijdragen aan energieneutraliteit en / of klimaatadaptatie en non-profitvoorzieningen. Voor elk van deze functies gelden wel specifieke voorwaarden, die in hoofdstuk 6 opgesomd zijn. Functies koppelen we zoveel mogelijk aan bestaande erven. Wel bieden we vanuit onze duurzaamheidsambities ruimte voor het realiseren van zonneweides. We wijzen daartoe geen specifieke locaties aan.

#### Ruimte voor multifunctionele bestemmingen

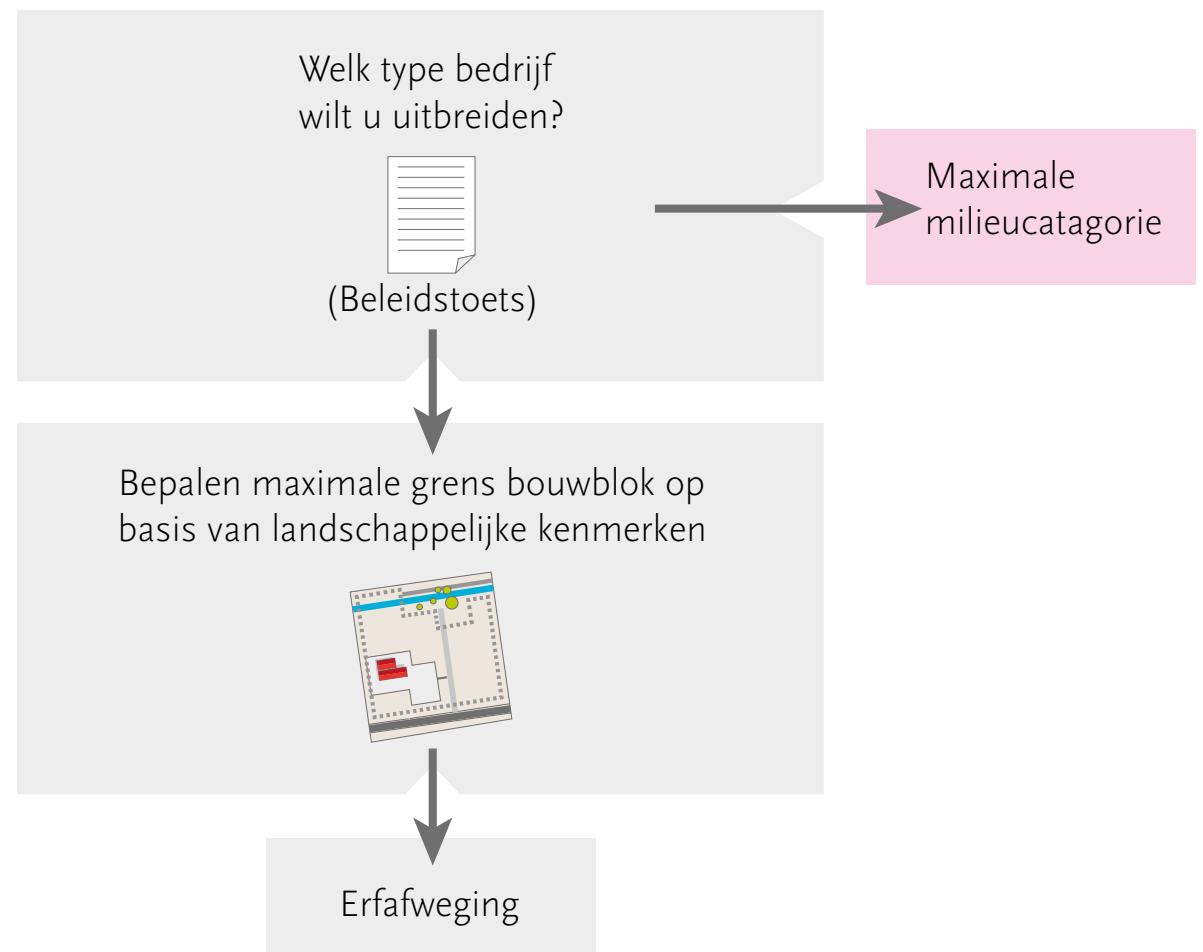
Een sterke oriëntatie op maatschappelijke behoeften en alternatieven voor schaalvergroting en intensivering van het grondgebruik geeft kansen voor een verbrede landbouw. Dit zorgt enerzijds voor een beter businessmodel voor agrarische bedrijven, die hun grondgebruik niet willen intensiveren. Anderzijds draagt functiemenging bij aan een meer stabiele economie in het buitengebied.

We spreken de bereidheid uit om meer dan tot nu toe met verbrede bestemmingen te werken. Als uw initiatief een 'ongewone' mix van activiteiten is, maar we beoordelen die als gemeente positief, dan zorgen we ook voor een passende bestemmingsregeling.

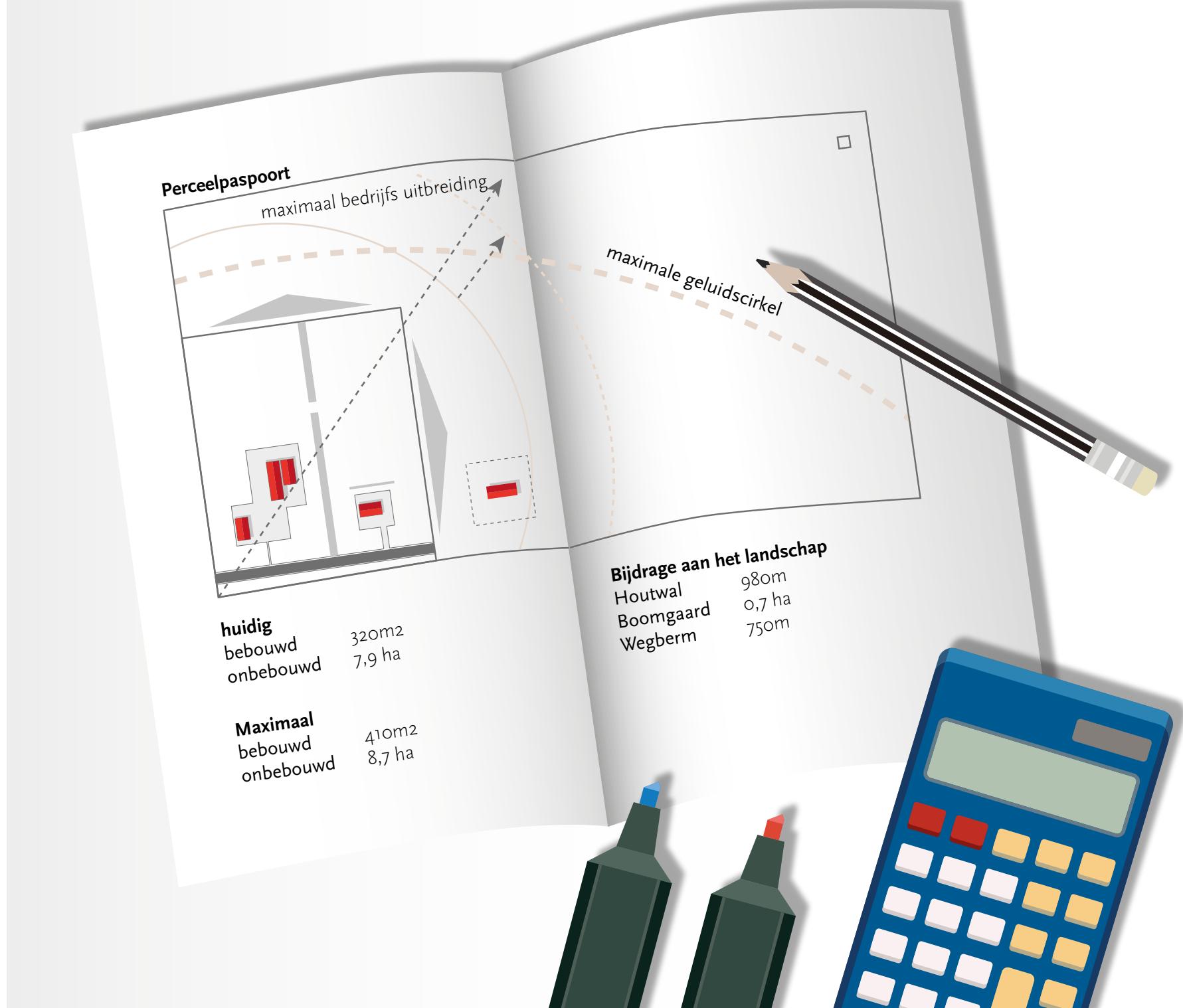


Foto 6. Aardappeloogst

## **Beoordeling van initiatieven van niet agrarische bedrijven**



Figuur 11. Beoordeling van initiatieven van niet agrarische bedrijven



Figuur 12. Bepaal voor uzelf niet alleen wat u nu wilt, maar ook wat u maximaal wilt, en bespreek dit met de buurt.

# INTERMEZZO NIEUWE ACTIVITEITEN OP (BOEREN)ERVEN



Bierbrouwer met café.



Binnenspeeltuin (kinderboerderij).



Boerderijcamping.



Sauna.



Zorgboerderij.



Klimmen door de stal.



Restaurant op de boerderij.



Speeltuin.



Activiteiten in de wei.



Bijeenkomsten.



Slapen bij de boer (vakantiewoningen).



Camping.



Evenementen in de schuur.

## 4.3 Beleef het Nationaal Landschap

### Wat willen we bereiken?

- Groei van het aantal bezoekers per jaar als economische kans. Onze ambitie is een groei van het aantal toeristische overnachtingen van 750.000 naar 1 miljoen toeristische overnachtingen.
- Vergroten van de woon- en werkkwaliteit.
- Versterking van de positie van Winterswijk als aantrekkelijke verblijfsplaats in de Achterhoek door kwaliteitsverbetering, productievernieuwing en differentiatie (uit: Nota Verblijfsrecreatie Winterswijk).

### Achterliggende doelen:

- Het in standhouden van een hoog aanbod aan voorzieningen (winkels, recreatievoorzieningen), o.a. door extra bezoekers aan te trekken.
- Voldoende (financiële) draagkracht achter het in standhouden van onze cultuurhistorische en landschappelijke waarden.
- Voorkomen van verloedering en illegaal gebruik van vrijkomende gebouwen.
- Bijdrage aan het in balans houden van wonen en werken in Winterswijk.

### Kantekeningen:

Bij de realisatie van nieuwe recreatieve functies of de toename van het aantal recreanten zien we een aantal risico's die we willen voorkomen:

- De verkeer aantrekkende werking van recreatie kan de kwaliteit van het landelijke gebied (het goud) ook aantasten.
- Er kan een overaanbod ontstaan, wat kan leiden tot illegaal gebruik. Met name

- solitaire recreatiewoningen kunnen eenvoudig gebruikt worden als permanente huisvesting. Dit is lastig of zeer kostbaar te handhaven.
- Een te grote recreatiedruk kan kwaliteiten eveneens onder druk zetten.

### Visie

We willen onze recreatieve kracht versterken en zo onze rol als icoon van het kleinschalig Nederlandse cultuurlandschap uitvergroten. In de toekomst staan we nog meer bekend als recreatief gebied, waar beleving van natuur, landschap en cultuurhistorie voorop staan. We richten ons op functies die met respect voor kwaliteiten worden ontwikkeld en bijdragen aan de kwaliteit en beleefbaarheid van de bijzondere waarde van het gebied. Van het icoon genieten zonder de kernkwaliteiten te bedreigen.

Groei van het aantal toeristische overnachtingen willen we bereiken door een hogere kwaliteit van bestaande voorzieningen, het vergroten van de variatie in het aanbod, seizoensverlenging en het verlengen van het verblijf van recreanten.

Om een grotere recreatieve aantrekkelijkheid te bereiken en de recreatieve kracht te vergroten maken we de volgende keuzes:

- We kiezen voor recreatie die gericht is op en geïntegreerd is in het landschap.
- Kwaliteitsverbetering van het bestaande aanbod.
- We letten op de toekomstbestendigheid van nieuwe functies.

- We zetten in structurele verbetering van routestructuren.
- Groen bruikbaar en beleefbaar maken voor alle doelgroepen.

We werken dit uit in een actualisatie van ons toeristisch-recreatief beleid.

In het vigerende bestemmingsplan kunnen minicampings worden opgericht bij agrarische bedrijven en is het aantal plekken gelimiteerd tot 25. Dat maximum laten we vervallen. Ook het onderscheid tussen minicampings en campings vervalt. Wel beoordelen per situatie wat een passend maximum is.

In het vigerende beleid zijn solitaire recreatiewoningen alleen toegestaan in cultuurhistorisch waardevolle bebouwing. We zien in dat solitaire recreatiewoningen een meerwaarde kunnen zijn voor het recreatieve aanbod, ook als ze gerealiseerd worden op bestaande erven, maar zien ze niet als een essentieel onderdeel voor het halen van de groeiambitie.

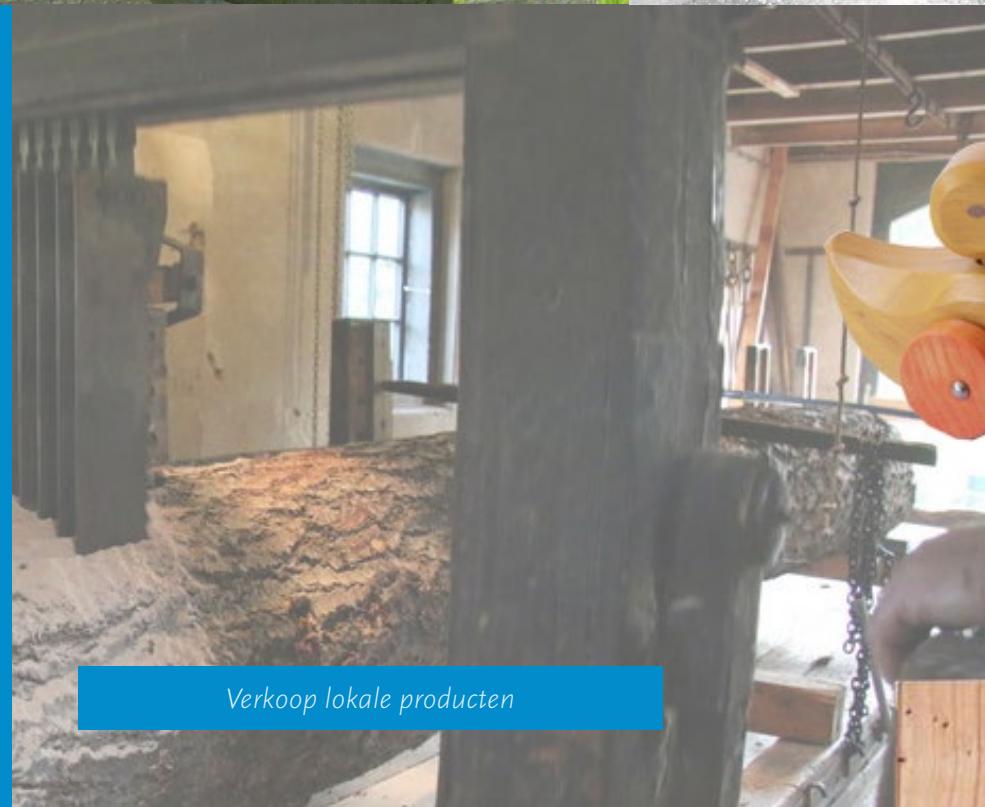
Initiatieven die alleen maar bestaan uit het toevoegen van een recreatiewoning door nieuwbouw of door verbouwing van een bijgebouw krijgen geen medewerking.

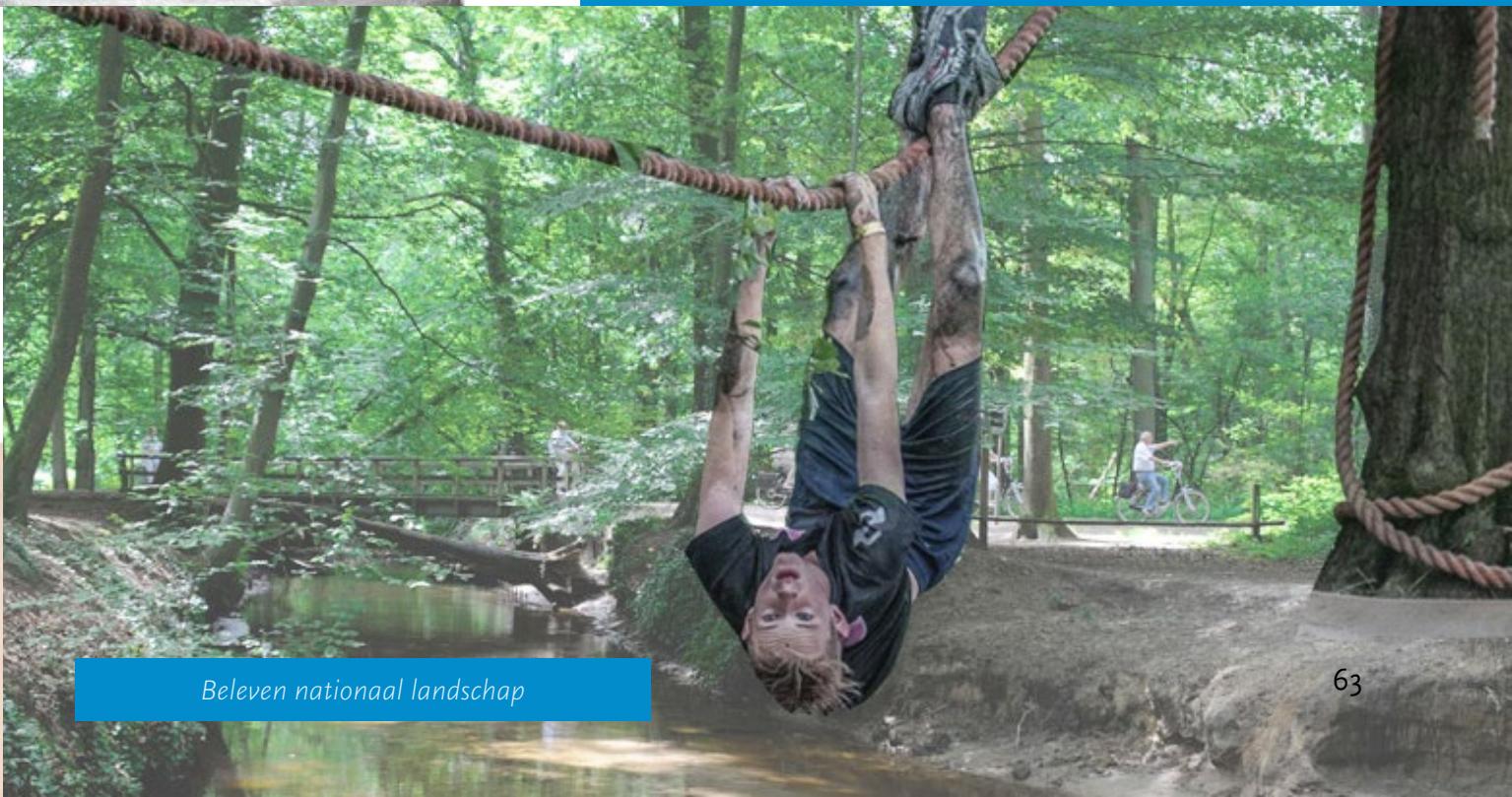
De gebiedsvisie 't Hilgelo is al door de raad vastgesteld. Dit is -in ieder geval tot aan vaststelling van het geactualiseerde toeristisch-recreatief beleid- de enige locatie die we als recreatieontwikkelingszone zien.



Foto 7. Buitengebied Winterswijk (Foto's gemeente Winterswijk)

# INTERMEZZO BELEVEN VAN HET LANDSCHAP





## 4.4 Versterk de kwaliteit

### Wat willen we bereiken?

Onderhouden en versterken van landschap, natuur en cultuur(historie)

### We hebben de volgende achterliggende doelen bij het versterken van landschap, natuur en cultuur:

- 1 We streven naar een hogere biodiversiteit van bestaande natuur en landschapselementen.
- 2 We vergroten de herkenbaarheid van de verschillende landschapselementen en de historische opbouw van het landschap om de beleving voor bewoners en bezoekers te optimaliseren.
- 3 We streven naar bedrijven en functies die goed passen bij de kwaliteiten van het landschap, zoals een levensvatbare agrarische sector die in evenwicht met de natuurlijke omgeving kan boeren.
- 4 We streven naar het behouden van de unieke bodemkundige kwaliteiten in Winterswijk. Zo mogelijk willen we dit ook zichtbaar maken, zodat het ook een recreatieve meerwaarde oplevert.

### Kanttekeningen

- Een eenzijdige focus op behoud van kwaliteiten kan de economische levensvatbaarheid van het platteland onder druk zetten.

### Visie

In de toekomst hebben we een hoge kwaliteit van het landschap behouden en zijn de historische opbouw, de cultuurhistorische waarden herkenbaarder geworden. Als waardevolle kwaliteiten benoemen we de volgende onderdelen:

- Biodiversiteit, natuur en landschap.
- Cultuurhistorie.
- Bodemkundige kwaliteiten.
- Donkerte.
- Rust.
- Milieukwaliteit.

We streven voor de lange termijn naar het realiseren van een aangesloten robuuste natuur waarin de Natura2000-gebieden Bekkendelle en Korenburger Veen met elkaar verbonden worden. Twee totaal verschillende gebieden, waardoor ook overgangen kunnen ontstaan die bijdragen aan de kwaliteit van het landschap en aan de biodiversiteit.

We willen de biodiversiteit (soortenrijkdom) van ons buitengebied behouden en versterken. Wat we minimaal wensen te behouden, noemen we de basiskwaliteit. Voor zover we daar invloed op hebben als bevoegd gezag, zullen we geen initiatieven toelaten die tot gevolg hebben dat de basiskwaliteit ter plekke niet meer gehaald kan worden. In het geval van de verbinding Bekkendelle - Korenburger Veen sturen we aan op een in gezamenlijkheid tussen belanghebbenden te realiseren dubbele diversiteit: een natte en een droge verbinding,

en wanneer dat meerwaarde blijkt te hebben, met elkaar gecombineerd / verbonden.

Om te kunnen sturen op biodiversiteit werkt de gemeente samen met de provincie aan een kaart met de basiskwaliteiten natuur en landschap. Deze wordt t.z.t. toegevoegd aan de Atlas Omgevingskwaliteit (zie tekstkader op de volgende bladzijde) en fungeert vanaf die tijd als toetsingskader.

In het vigerende beleid worden gemeentelijke en rijksmonumenten beschermd. De gemeente stelt hier randvoorwaarden aan de verbouw en herinvulling. Aanvullend gaan we andere cultuurhistorisch waardevolle elementen beschermen, die niet als monument zijn aangewezen. Deze elementen benoemen we in de Atlas Omgevingskwaliteit.

We kennen talloze bijzondere landschapselementen en ze zijn verweven in ons landschap. Een aantal daarvan willen we beschermen. Bij nieuwe ontwikkelingen dienen deze elementen behouden te blijven en/of geïntegreerd te worden. Waardevolle elementen bestaan o.a. uit:

- Houtwanden.
- Steilranden.
- Essen, bleekvelden, bijzondere verkavelingen.
- Beken / oevers.
- Oude (monumentale) bomen.
- Zandpaden.
- Houtschoolmeilers.
- Rabatten.

## De Atlas Omgevingskwaliteit

In de Atlas Omgevingskwaliteit maken we duidelijk hoe de keuzes in deze visie op elke denkbare plek (adres, geografische naam etc) uitpakken. Het is een digitaal hulpmiddel. Het wordt onderdeel van de gemeentelijke website.

De Atlas geeft antwoord op twee typen vragen:

- 1 Ik heb een Plek in gedachten. Wat mag er op die Plek wel en niet, en welke voorwaarden gelden daar?
- 2 Ik heb een Plek in gedachten én een idee over wat ik daar wil. Welke Activiteiten zijn op die Plek bespreekbaar, en onder welke voorwaarden?

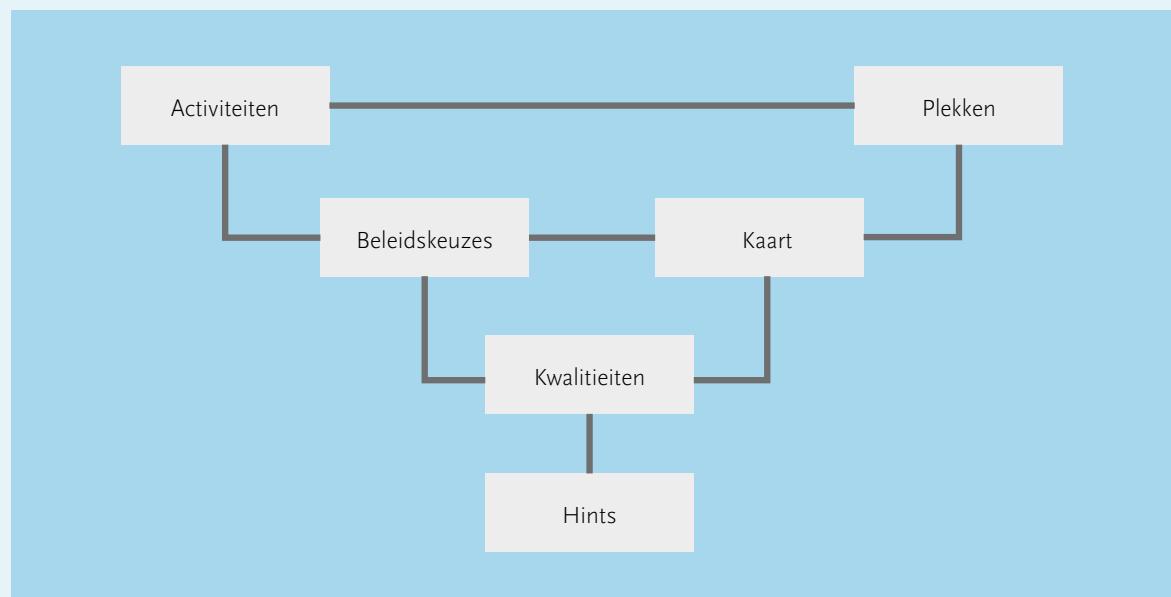
‘Plek’ hebben we al uitgelegd. ‘Activiteit’ is bijvoorbeeld “een woning bouwen”, “mijn houtbewerkingsbedrijf uitbreiden” of “van een bijgebouw een recreatiewoning maken”.

De beleidskeuzes in deze visie hebben we aan de kaart van het buitengebied gekoppeld. En de Atlas bevat ook de kaarten die de duidelijk maken waar zich in onze ogen welke ‘Kwaliteit’ zich bevindt.

We overwegen ook ‘Hints’ in de Atlas op te nemen. Daarvóór pleit dat we mensen willen laten zien in welke richting ze kunnen den-

ken als ze in de omgevingskwaliteit willen investeren. Daartegen pleit dat we niet de indruk willen wekken dat als je een Hint volgt je onmiddellijk een positieve beoordeling van het initiatief kunt verwachten, en bovendien alle creativiteit om met goede voorstellen met kwaliteit te komen.

Schematisch ziet de Atlas er zo uit:



Deze elementen gaan we concreet aanwijzen op een kaart welke zal worden opgenomen in de Atlas Omgevingskwaliteit.

Ensembles zijn combinaties van landschap en bebouwing die door hun samenhang een landschappelijke en/ of cultuurhistorische meerwaarde hebben. Ze kunnen gevormd zijn binnen een erf of kavel, en tussen direct bij elkaar gelegen erven en kavels. We hebben de ensembles in beeld gebracht en de samenhang van waardevolle elementen binnen deze ensembles beschreven. De beschrijving van de ensembles is opgenomen de cultuurhistorische atlas, en die zal worden geïntegreerd in de Atlas Omgevingskwaliteit.

Voor initiatieven binnen een ensemble geldt dat ze de samenhangende kwaliteit binnen het ensemble dienen te integreren in hun plannen. Bij functieverandering van (agrarische en niet agrarische) erven en aanpassingen van (bedrijfs)woningen wordt de kwaliteit van het hele erf betrokken bij de beoordeling. Daar waar onderdelen van ensembles eerder al verloren zijn gegaan of incompleet zijn geraakt, steunen we elk initiatief dat ze weer aanheelt c.q. versterkt.

We willen de kwaliteit 'duisternis' beschermen. Nagenoeg het hele buitengebied kent

een hoge waarde op hemelhelderheid. Dankzij het coulisselandschap is ook de afwisseling van licht en schaduw kenmerkend voor het buitengebied. Daarnaast is de nachtelijke duisternis een belangrijke landschappelijke kwaliteit (o.a. in de gebieden langs de grens), doordat de wegen (zelfs provinciale wegen) niet tot nauwelijks verlicht zijn. Deze kwaliteit is van groot belang voor fauna, een groot deel van de dieren zijn 's nachts actief, maar ook voor de mens heeft dit een positief effect op gezondheid.

Voor alle duidelijkheid: we gaan geen stap terug doen in openbare verlichting, want deze uitspraak heeft alleen betrekking op plekken die 'duisternis' als kwaliteit hebben. Dat zal dus niet spelen op plaatsen die openbaar verlicht zijn, zoals de kernen, sommige wegen en een aantal kruispunten.

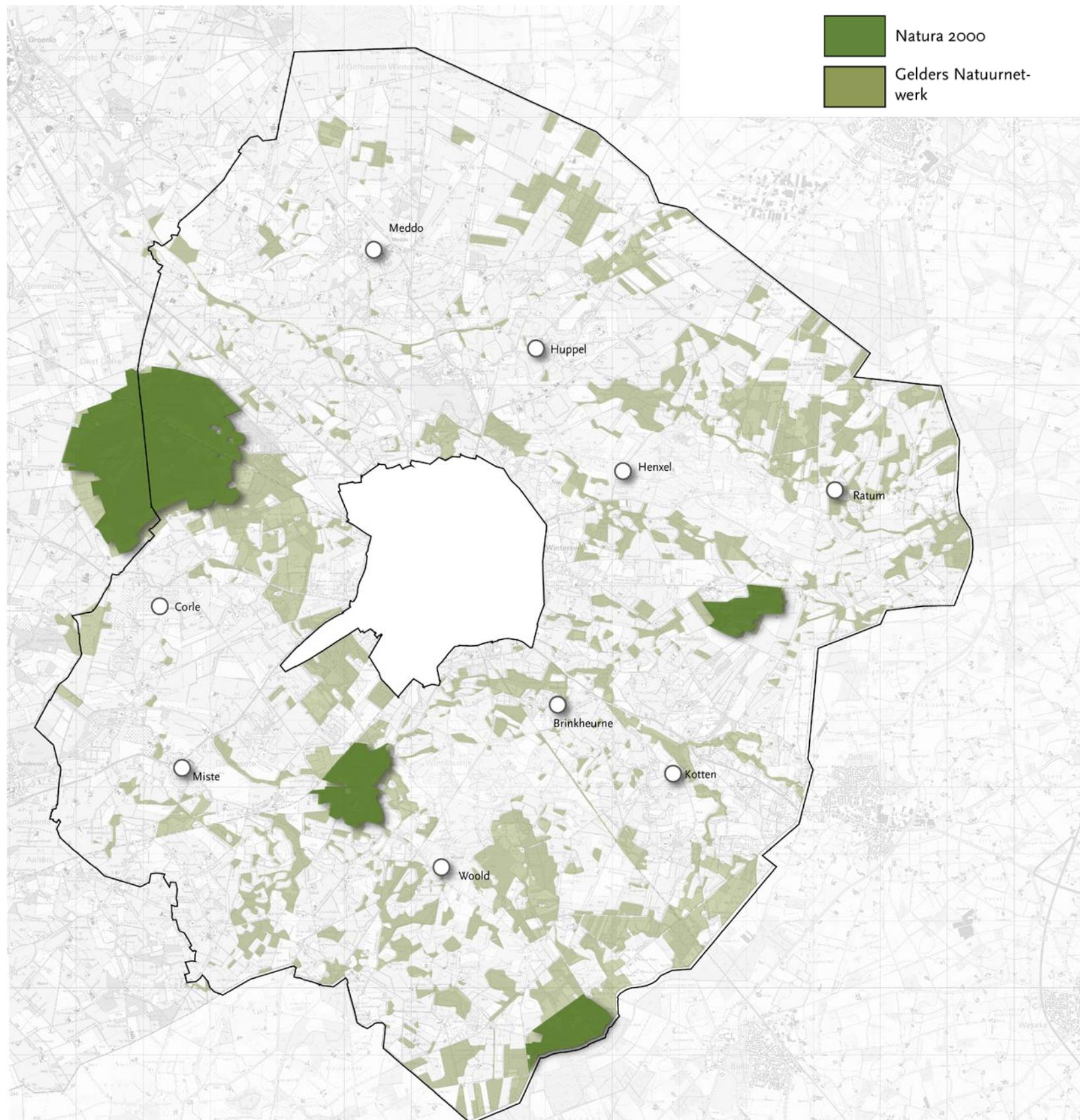
We kiezen bij een deel van de kwaliteiten voor bescherming en voor een deel stellen we randvoorwaarden aan initiatieven als aardkundige waarden op de locatie voorkomen. Bescherming (niet verstoren) stellen we als eis bij aardkundige waarden van regionaal, provinciaal en/of landelijk niveau. Bij overige aardkundige waarden en geologische fenomenen die een hoge waarde hebben, geven we als randvoorwaarde mee dat ze herkenbaar en

leesbaar moeten blijven. Zichtbaarheid, bereikbaarheid en informatievoorziening zien we als cruciaal bij locaties waar deze kwaliteiten voorkomen.

Aardkundige kwaliteiten met een lagere waarde maken we ook inzichtelijk en geven we als inspiratie mee aan initiatiefnemers. Deze drie categorieën met aardkundige waarden nemen we op in de Atlas Omgevingskwaliteit.

In het vigerende bestemmingsplan worden gemeentelijke archeologische waarden beschermd. De omvang van een geplande bodemingreep en de archeologische verwachting bepalen of er voorafgaand aan een ontwikkeling een archeologisch onderzoek moet worden uitgevoerd. Meestal kan een ontwikkeling gerealiseerd worden na het in beeld brengen van de aanwezige archeologische informatie door onderzoek. Sommige archeologische waarden, zoals een middeleeuwse landweer, komen in aanmerking voor een sterkere bescherming.

We gaan archeologische informatie meer benutten om het verhaal van een plek te vertellen en we geven die mee aan initiatiefnemers ter inspiratie. De archeologische waarden en verwachtingszones nemen we op in de Atlas Omgevingskwaliteit.



Kaartbeeld 11. De huidige natuurgebieden in Winterswijk, die vallen onder Natura 2000 en het GNN. (Bron: NationaalGeoregister.nl)

# INTERMEZZO SCHOLTENBOERDERIJEN

De ‘scholten’, de herenboeren in het gebied, vormden vanaf de late middeleeuwen tot in de 18e eeuw de schakel tussen de adelstand en de overige horigen. Ze hadden een aantal privileges en waren bijvoorbeeld vrijgesteld van het afdragen van land bij overerving. Zo kon het bezit van de scholten uitgroeien tot grote landgoederen.

In de Middeleeuwen is elke boer in de Achterhoek horig en behoort hij tot een hof waar de scholten, een rijke horige boer, als vertegenwoordiger van de grond heer de dagelijkse leiding heeft. Tussen 1600 en 1900 nemen de scholten de rechten van de adellijke en kerkelijke grondheren over. Zij leven van pachtopbrengst, houden zich bezig met bosbouw en het fokken en africhten van paarden. Om het bezit bij elkaar te houden erven alleen de oudste kinderen en trouwen scholten onderling. De scholtenfamilies



Foto 8. Huize Huijink in 't Woold



Foto 9. Voorbeeld scholtenboerderij

groeien uit tot een rijke boerenadel dat zich rechtmatige eigenaar noemt van alle boerderijen die voorheen tot het hof goed behoren. Het burgerlijk wetboek van 1838 dwingt de scholten echter om hun bezit gelijk onder alle kinderen te verdelen. De landerijen raken versnipperd. Het is vanaf deze periode dat de scholten hun stand tot uitdrukking brengen in de boerderijen. De boerderijen

waarderen zij op met een herenhuis dwars voor de oude boerderij. Bomenlanen begeleiden de entree naar de scholten boerderijen.

Een groot deel van het Winterswijkse oude hoevenlandschap is uitgesproken rijk aan bos, houtsingels en lanen. Dit kwam met name door de aanwezigheid van scholtengoederen. De houtopstanden zijn altijd een belangrijk deel geweest van de horige goederen. De horige boer was verplicht het bos op het horige goed te onderhouden. In latere tijd waardeerde ze bos op een manier die typisch was voor landgoedeigenaren. Bos kreeg een esthetische waarde, was aantrekkelijk voor de jacht en verleende de eigenaar status. Het landschap lijkt park- of landgoedachtig ingedeeld. De bebouwing wordt gevormd door kleine en grote boerderijen en scholtenboerderijen, al of niet opgewaardeerd tot patriciërs huizen.

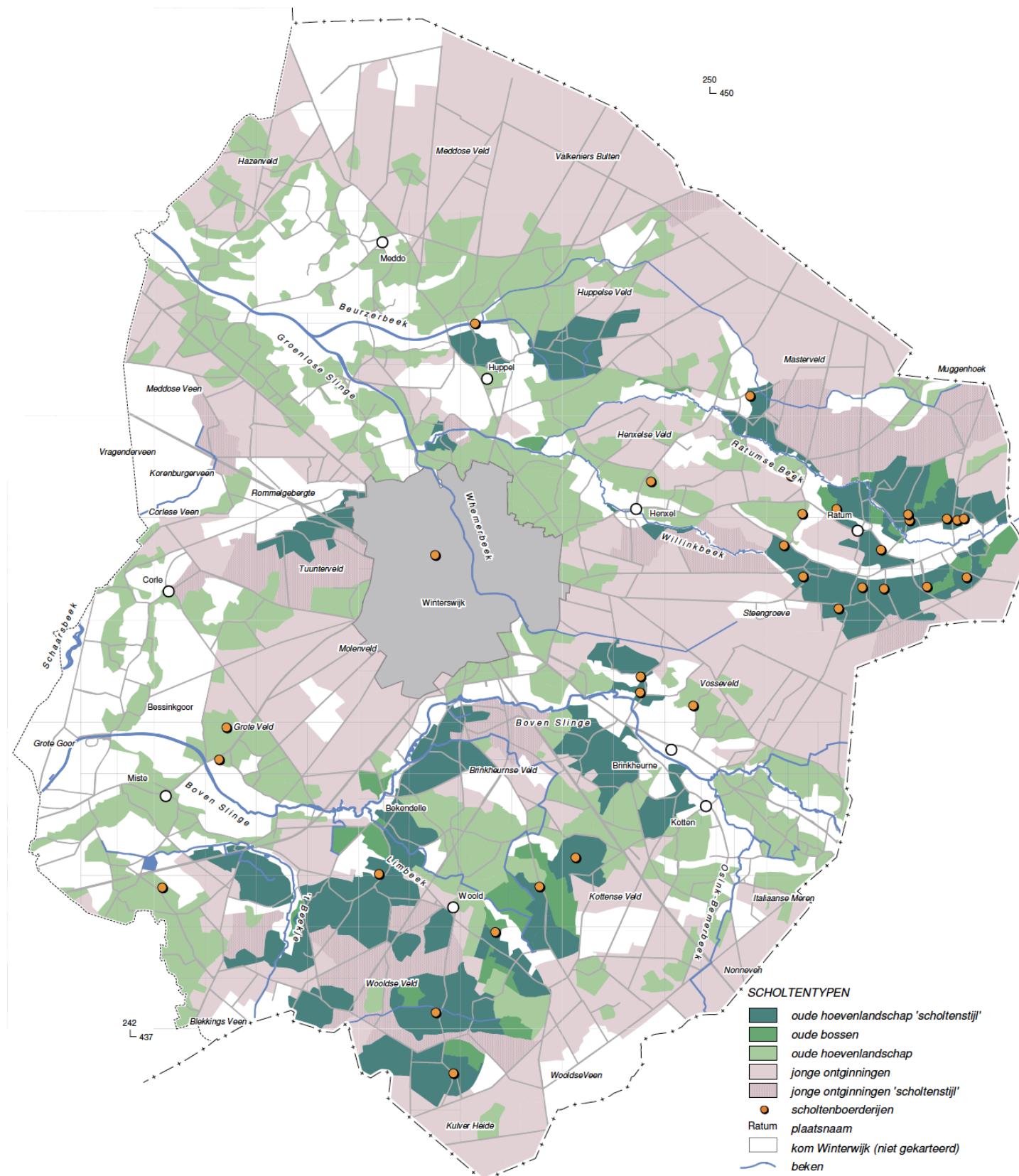


Foto 10. Keunenhuis in Winterswijk Woold



Foto 11. Scholtengoed in Winterswijk

<https://www.natuurmonumenten.nl/monumenten/scholtenboerderij-keunenhuis>  
<https://www.winterswijkseweekkrant.nl/nieuws/algemeen/29459/arjan-ligtenbarg>  
<https://nl.pinterest.com/pin/437130707561140269/?lp=true>

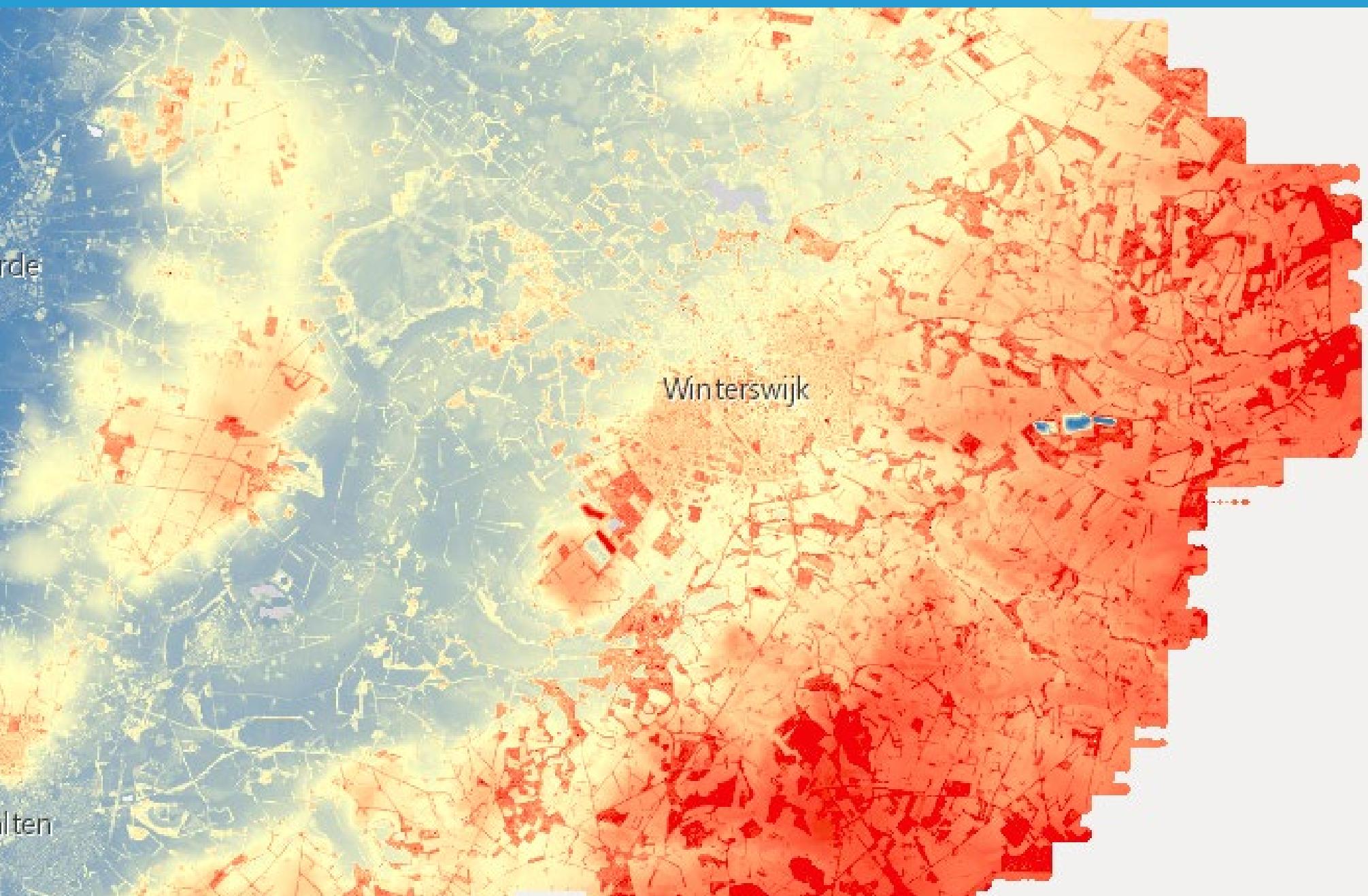


Kaartbeeld 12. Scholtentypen. Kaart gemaakt door: Jan Neeffes & Nico Willemse, Cultuurhistorische Atlas Winterswijk

# INTERMEZZO STEILRANDEN EN BOLLE LIGGING ESSEN

De Winterswijkse essen liggen grotendeels bovenop de dekzanden en hebben een zichtbaar hoge ligging zoals goed te zien is op de hoogtekaart. De essen hebben van nature al een hogere ligging en glooing. Daarna zijn ze opgehoogd door het toepassen van plaggenvbemesting. Hierdoor ontstonden de cultuurhistorisch waardevolle plaggendekken en steilranden. Op de foto's zijn verschillende voorbeelden uit het gebied te zien.





Kaartbeeld 13. Actueel Hoogtebestand Nederland - Hoogte kaart (Verkregen van: AHN.nl)

# Hoofdstuk 5 Visie op gebieden

Omdat kwaliteiten in ons buitengebied centraal staan en deze per gebied verschillen, is het nodig om een gebiedsgerichte vertaling te maken van de visie. We sturen daarbij op effecten. Per type activiteit spelen andere doelen en kwaliteiten een rol bij de afweging of een initiatief toelaatbaar is. Een initiatief dat veel extra verkeer aantrekt willen we op goed bereikbare plekken faciliteren, maar niet in gebieden waar rust een belangrijke kwaliteit is. Nieuwe woningen willen we zoveel mogelijk laten bijdragen aan de leefbaarheid van de buurtschappen, dus daar letten we juist op de ligging nabij de buurtschappen.

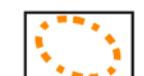
Om goed te kunnen sturen op de inpasbaarheid van initiatieven hebben we een zonering opgesteld bestaande uit de volgende gebieden:

- Natura 2000 gebieden. Dit zijn gebieden, die het Rijk bij de Europese Commissie heeft aangemeld voor een speciale beschermd status. Het gaat om zeldzame en bijzondere natuurwaarden, die bij nieuwe ontwikkelingen niet mogen worden aange- tast. In Winterswijk komen vier Natura 2000 gebieden voor: Korenburgerveen, Bekkendelle, Willinks Weust, Wooldse Veen. Al deze Natura 2000-gebieden zijn bijzonder gevoelig voor stikstofdepositie uit de lucht (ammoniak en stikstof). In de vier Natura2000-gebieden (Korenburgerveen, Bekkendelle, Willinks Weust, Wooldse Veen)

is de provincie het bevoegd gezag. Zelf sturen we op het verbinden van die gebieden zodat grote aaneengesloten, verbon- den natuur ontstaat. En we sturen op het verstandig selectief toegankelijk maken van de natuur, zodat deze voor mensen beleef- baar is, en bewegen, ontspannen, sportief inspannen, rust nemen allemaal goed en vlakbij mogelijk zijn.

- Natuurgebieden, die vallen binnen het Gelders Natuur Netwerk (GNN). De provincie heeft een samenhangend netwerk van natuurgebieden vastgelegd, welke samen het Gelders Natuurnetwerk vormen. Het gaat daarbij zowel om bestaande als om (gewenste) nieuwe natuur. De ontwikkeling en het beheer wordt door zowel natuurorganisaties als particulieren (zoals agrariërs) gedaan.
- De Groene ontwikkelingszone (GO). De Groene Ontwikkelingszone is een gebied die buiten de natuurgebieden valt, maar door de ligging nabij natuurgebieden of door de aanwezige natuurwaarden wel sa- menhangen met de natuurgebieden. Deze zone is door de provincie vastgelegd in de Verordening Ruimte. We willen de kwalitei- ten in en rondom de natuurgebieden extra beschermen en zullen daarom zeer terug- houdend zijn met initiatieven in de Groene Ontwikkelingszone die deze kwaliteiten (ecologie, rust, donkerte, milieukwaliteit) kunnen aantasten. Versterking van na-

## Gebiedsvisies



't Hilgelo



Ruimtelijk afsprakenkader  
steengroeve en omgeving



Kleiput en omgeving

## Overig



Wegzone type 1



Wegzone type 2



Groene Ontwikkelingszone



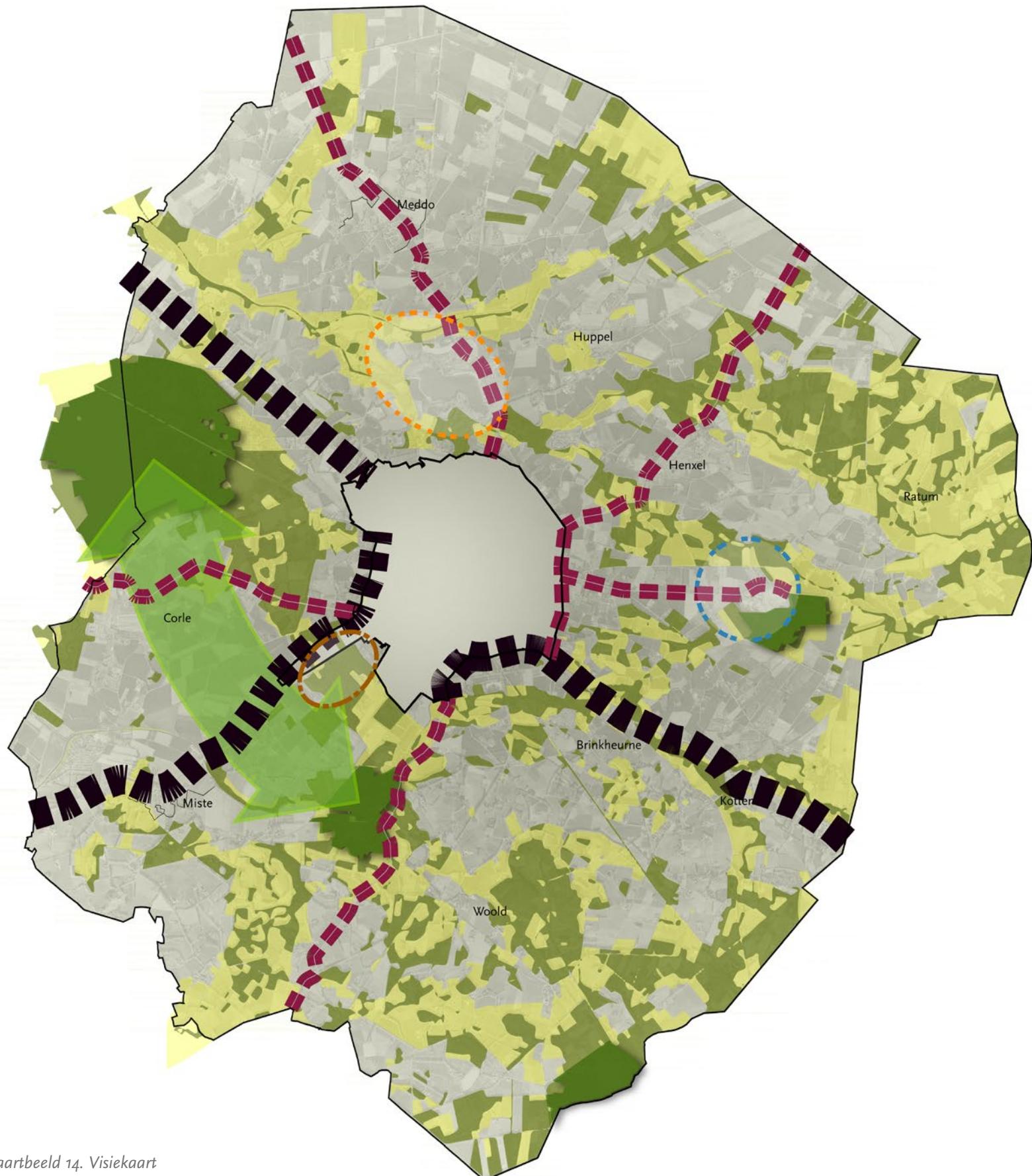
Natura 2000



Gelders Natuur Netwerk



Verbinden natuurgebieden



Kaartbeeld 14. Visiekaart

tuur en biodiversiteit staat in deze zones voorop.

- Multifunctioneel landelijk gebied. Dit betreft het grootste deel van ons buitengebied. Het bevat zowel grotendeels het oude hoevelandschap als delen van het jonge ontginningslandschap. Het oude hoevelandschap heeft de hoogste waarde, maar kent een sterke landschappelijke en ecologische samenhang met de jonge ontginningslandschappen. Het kent de meest cultuurhistorisch waardevolle elementen, historische panden en erven en het heeft van oudsher een bijzondere kleinschaligheid. In deze zone staat het behouden van historische kwaliteiten voorop.
- Buurtschappen. In de kerns van de buurtschappen zijn functies denkbaar die ten goede komen aan de leefbaarheid (wonen, voorzieningen, specifieke vormen van werken).
- Wegzones. De kwaliteiten van landschap, rust, natuur en onze doelen aangaande sociale en economische vitaliteit maken dat we initiatieven die veel verkeer aantrekken niet overal willen hebben, maar wel willen faciliteren op plekken die daarvoor geschikt zijn. We maken een onderscheid in drie typen wegen: hoofdwegen (waar bijna elke dag voor Winterswijkse begrippen hoge verkeersintensiteiten zullen optreden), ontsluitingswegen (waar we de grootste verkeersaantrekkers niet willen hebben,

maar kortdurende, niet vaak voorkomende pieken wel kunnen accepteren) en de overige wegen (waar we geen nieuwe initiatieven met grote verkeersaantrekende werking en/ of te hoge en / of frequentie pieken willen hebben. In de visiekaart zijn de wegen van type 1 en 2 aangeduid.

- Specifieke ontwikkellocaties, waaronder recreatieontwikkelingsgebieden. Dit zijn locaties die zijn aangewezen voor specifieke vormen van economie of recreatie.
- Overhoeken / erven. Dit gebiedstype kan in principe overal voorkomen en is alleen gericht op de mogelijkheid om zonnevelden te realiseren. Op elk erf of een aantoonbaar overhoekje is het in principe denkbaar om een kleinschalig zonneveld te realiseren (ja, mits).

Daarnaast spelen de verschillende landschapstypen een rol. Hun belangrijkste kenmerken beschrijven we hierna. We verwachten van initiatiefnemers dat ze niet alleen inspelen op de kwaliteit van het landschap als geheel (de coulissen, de schaal), maar ook op de specifieke kenmerken van het landschapstype. Die worden beide betrokken bij de landschappelijke inpassing van initiatieven en komen dus bij de erfafweging aan bod.

- De afwisseling van verschillende (kleine) kavelvormen op een korte afstand van elkaar;





- De omlijsting van de agrarische kavels met houtsingels en bosjes. De ecologische waarde wordt verhoogd als sprake is van zoom- en mantelvegetaties (een struik- en kruidenlaag langs de rand van het bos of de boomsingel) en als bosjes en houtsingels op elkaar aansluiten;
- De zichtbare gradiëntverschillen tussen de agrarische kavels en de beken en essen. Het meest waardevol zijn de plekken waar deze overgang wordt gemarkerd met steilranden;
- Het ensemble van het Winterswijkse erf van een Scholtenboerderij, bestaande uit een hoofdgebouw en een zwerm van bijgebouwen. De traditionele Winterswijkse boerderij (en vaak ook de bijgebouwen) heeft een karakteristieke houten topgevel en vakwerk-wanden. Ook komt er vaak een hoofdgebouw in de vorm van een landhuis voor;
- Oude bossen en houtsingels.

#### *Heide- en broekontginnenlandschap*

- De oudere delen van de bossen en restanten van oudere landschapselementen, zoals houtsingels, die nog resteren van de ontginning van het gebied;
- Lange zichtlijnen in het gebied;
- De zichtbaarheid van hoogteverschillen en overgangen naar van elementen (beeken, Valkeniersbult, kleine buurtschappen op historische plekken, zoals De Giffel bij Meddo) naar het omliggende vlakke landschap;
- De resterende heidevelden, het natte broekgebied en enkele vennen in het Masterveld;
- Geologische monumenten.

#### *Goren- en broekenlandschap*

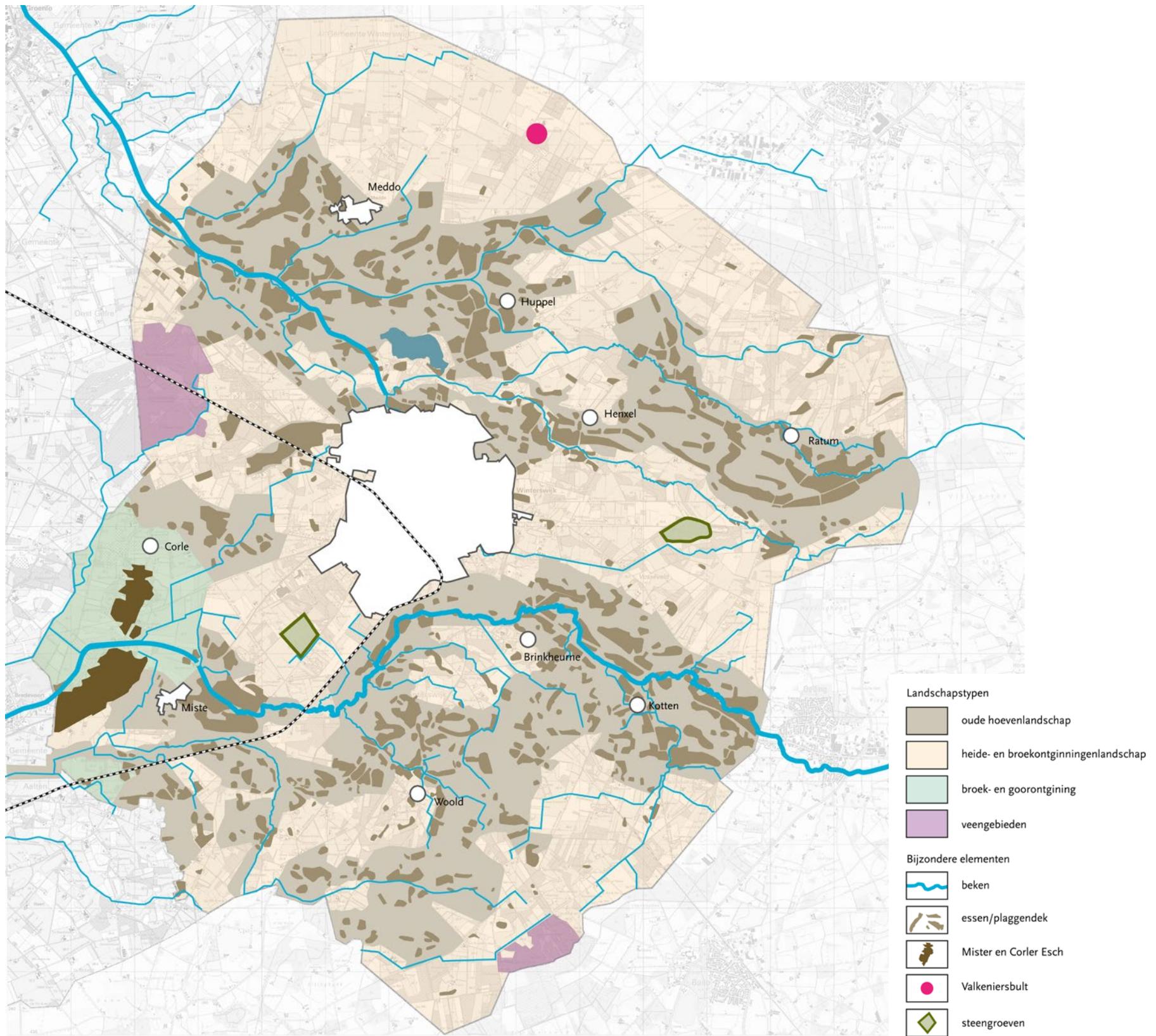
- De lage ligging en openheid van deze zone in contrast met de ligging van Corler en Misteresch temidden hiervan. Op enkele plekken zijn nog enkele langere en smalle

percelen en waterlopen en de omzoming van elzen, wilgen en populieren als indicatoren van natte omstandigheden;

- De waardevolle uitzichten op de Corler en Mister Esch, met de verdichte randen in de vorm van struwelen;
- De ecologische waarde van de Boven-Slinge, mede van waarde als verbinding als ecologische verbinding.

#### *Korenburgerveen en Wooldse veen*

- Het stelsel van venen met veendijken en veenputten;
- De moerasbossen;
- De schraallanden als elementen in samenhang met de overgang naar het omringende landschap.



Kaartbeeld 15. Landschapstypen (LOS stadomland)

# Hoofdstuk 6 Beleidskeuzes

## 6.1 Waarom concrete beleidskeuzes in de visie?

Met het schetsen van de visie op hoofdlijnen en de achtergronden ervan in de vorige delen, zijn we er nog niet. Een visie op hoog abstractieniveau biedt zowel initiatiefnemers in de gemeenschap als behandelaars in de gemeentelijke organisatie te weinig houvast. Daarom hebben we ervoor gekozen om voor onderdelen van ons beleid waar dat op dit moment kan een vertaling te maken van de visie op hoog abstractieniveau naar zaken die een rol spelen bij de beoordeling van een concrete situatie. Dat kunnen we natuurlijk later doen, in een afzonderlijk document, maar daar hebben we om twee goede redenen niet voor gekozen.

De eerste heeft alles te maken met het gekozen proces. Daarin heeft van begin tot eind de vraag centraal gestaan “wat betekenen de keuzes in de visie voor concrete situaties?”. Niemand wilde alleen maar keuzes op hoofdlijnen als we daarvan de consequenties in concrete gevallen niet konden overzien. De vele inbrengers van ideeën en vragen, de raadsleden, de ambtenaren, en het college, allemaal wilden ze weten wat de consequenties zijn van de keuzes.

De andere reden heeft alles te maken met een van de functies van de omgevingsvisie buitengebied: het bieden van een afwegingskader wanneer we als gemeente overwegen af te wijken van de regels het bestemmingsplan buitengebied dat in 2011 door de raad is vastgesteld. Die vraag kan op twee momenten aan de orde komen:

- als een initiatief aan ons wordt voorgelegd dat niet (geheel) in overeenstemming is

- met het bestemmingsplan;
- als we in het kader van een handhavings-traject onszelf de vraag stellen of we mee willen werken aan gehele of gedeeltelijke legalisatie.

Hierna spreken we alleen over “initiatieven”. Maar vanzelfsprekend zijn dezelfde keuzes op handhavingssituaties van toepassing zijn.

Uiteindelijk zal de visie vertaald worden naar een nieuw omgevingsplan, de opvolger van het huidige bestemmingsplan. Omdat de komst daarvan nog wel enkele jaren op zich laat wachten, hebben we de visie op hoofdlijnen een stap verder geconcretiseerd dan voor een visie strikt genomen nodig is. Het antwoord op de vraag is dus nee. We kiezen voor opneming van concrete beleidskeuzes die duidelijk maken hoe we zullen oordelen over initiatieven vanaf de dag na de vaststelling van de visie.

## 6.2 Welke onderwerpen komen NIET aan de orde?

Niet op alle onderwerpen die in de startnotitie zijn opgesomd of die later zijn opgedoken als vraagstukken die behoren tot het omgevingsbeleid is het ons gelukt om concrete beleidskeuzes in deze visie te verwerken. Hoewel het proces van samenstellen van de visie enige jaren in beslag genomen heeft, ontkomen we er niet aan dat er enkele zaken zijn die ofwel nog niet uitgekristalliseerd zijn ofwel nog te kort bekend zijn om ze nu in deze visie te kunnen verwerken. We sommen op:

De in het coalitieakkoord genoemde am-

bitie om te groeien van ruim 750.000 naar 1.000.000 toeristische overnachtingen. Deze heeft deels doorvertaling gekregen in de visie. Tegelijkertijd hebben tijdens het schrijven van deze versie van de visie moeten constateren dat we meer tijd en meer communicatie met de sector nodig hebben om te komen tot een goed doordachte en gedragen strategie.

We gaan dus het beleid ten aanzien van toerisme en recreatie actualiseren. Alleen over (mini-)campings, solitaire recreatiewoningen en B&B's hebben we al wel keuzes geformuleerd. Die vindt u dus verderop wèl terug.

In de startnotitie voor deze visie was bovendien aangekondigd en beloofd dat we een onderzoek zouden doen naar de toekomstbestendigheid van niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatieparken. Die belofte staat, het onderzoek heeft gewacht op de uitkomsten van een regionaal onderzoek, en wordt ten tijde van het schrijven van de visie uitgevoerd.

Niet alleen ontwikkelingen in het buitengebied, maar breder, in de gehele gemeente, geven aanleiding om enkele beleidsdocumenten compleet te herijken voor de gehele gemeente:

- Het horecabeleid.
- Het evenementenbeleid.
- We zoeken naar rond de 18 hectare nieuw bedrijventerrein. Dat is een omvang en een opgave die we pas gaandeweg 2019 in beeld kregen. De afweging van de locaties is een dusdanig vraagstuk dat we daar niet in die paar maanden tot aan schrijven van deze versie van de visie al knopen over hebben doorgehakt. Een extern bureau voert het onderzoek uit dat inzicht zal opleveren

in de locaties die de voorkeur hebben.

- Gebiedsgericht milieubeleid. We constateren dat er in de gemeenschap wensen leven die met de huidige milieuregels niet te honoreren zijn. De wetgever is echter doende om gemeenten meer beleidsvrijheid te geven. Concreet zou dat ons beleid ten aanzien van plattelandswoningen, bedrijfs-woningen en algemener de combinatie van wonen en werken kunnen beïnvloeden. We op dit moment geen ruimte hebben om hier anders mee om te gaan. Zodra er duidelijkheid is welke ruimte we krijgen gaan we ons milieubeleid herijken. En wanneer we die slag gaan maken gaan we daarover vanzelfsprekend met de geneenschap in overleg. Want op vele momenten en met legio voorbeelden is ons duidelijk gemaakt waar onze gemeenschap die extra vrijheid vraagt.
- We willen de biodiversiteit vergroten. Dat is een dermate omvangrijk onderwerp dat we er een apart document over samenstellen dat naar verwachting in het voorjaar van 2020 gepubliceerd zal worden: het Beleidsplan Landschap en biodiversiteit, dat is wat tot nu toe door het leven ging als het Landschapontwikkelingsplan (LOP).

### 6.3 Maatwerk en sturen op kwaliteit

Het is een wens die is geuit door velen die input hebben geleverd: meer ruimte voor maatwerk, en sturen op kwaliteit in plaats van op getallen. Maatwerk en kwalitatieve normen betekenen in essentie dat niet overal dezelfde oplossing voor hetzelfde vraagstuk zal worden gekozen. Dat geeft minder zekerheid vooraf, want meer flexibiliteit.

Zowel in de vele bijeenkomsten als in de talrijke formele en informele contacten hebben we gemerkt dat die wens op zijn minst steeds minder weerstand oplevert. In de zienswijzen worden bijvoorbeeld nergens pleidooien gehouden voor (meer) kwantitatieve normen. De steun voor de kwalitatieve lijn is echter beduidend groter gebleken. Opvallend was dat er ook een hele serie puur of overwegend positieve zienswijzen is binnengekomen.

Daarmee was voor ons de keuze na het ontwerp vlot gemaakt: de ruimte die we in het beleid bereid zijn te geven, wordt breed gesteund. Dan gaan we daar ook voor. Mochten de effecten tegenvallen, dan kunnen we daar via een actualisatie in een van de volgende jaren altijd nog wat aan doen.

### 6.4 Drie soorten keuzes

De vier doelen en twee rode draden (zie "Figuur 8. Visie op hoofdlijnen" op pagina 47) vertalen we in keuzes die bepalen hoe een beoordeling van een initiatief uitvalt. Er zijn drie soorten keuzes:

- 1 Keuzes die gelden voor alle denkbare initiatieven in het gehele buitengebied.
- 2 Keuzes die gelden voor bepaalde delen van het buitengebied, zoals de kernen van de buurtschappen en de zones rondom de provinciale wegen.
- 3 Keuzes voor specifieke locaties. Dat zijn er drie en de keuzes liggen voor elk van die drie reeds vast in een door de raad vastgestelde gebiedsvisie. Ze worden hier dan ook niet herhaald, maar slechts vermeld: 't Hilgelo, steengroeve en omgeving en Kleiput en omgeving.

Blijven over de keuzes van type 1 en 2, die we ook in die volgorde bespreken. Voorafgaand iets over de terminologie. Veel begrippen blijven ongewijzigd ten opzichte van hun definities in het bestemmingsplan buitengebied. Er zijn er echter een aantal die al dan niet in die lijst opgenomen zijn en voor het begrip van de navolgende keuzes van belang zijn. Die sommen we daarom hier eerst op Alvorens we de keuzes bespreken.

### 6.5 Definities

**Mogelijk:** een initiatief is pas mogelijk als we er een positief besluit op nemen als gemeente. Soms gebeurt dat door de raad, soms door het college.

**Bespreekbaar:** een initiatief wordt op vele punten tegen het licht gehouden. Als het bespreekbaar is op dat ene punt, betekent dat dat het op dat onderdeel van de beoordeling positief scoort. Daarmee is het dus nog niet mogelijk.

**Niet bespreekbaar:** een initiatief is niet mogelijk als een of meerdere onderdelen ervan niet bespreekbaar zijn. Het maakt dan niet uit op hoeveel onderdelen het wel bespreekbaar is. Alleen door het initiatief aan te passen kan als nog het oordeel "mogelijk" verkregen worden.

**Perceel of (fysiek) kavel** (we gebruiken de termen door elkaar heen met gelijke betekenis): een stedenbouwkundig of landschappelijk herkenbaar geheel doordat het zich van zijn omgeving onderscheidt door waarneembare, fysieke grenzen of overgangen. Die zijn herkenbaar door bijvoorbeeld: een waterloop, singel, houtwal, gradiënt, steilrand, een erfaf-

scheiding (geplant, gebouwd of anderszins), een overgang in vegetatie, een weg of pad en/of een overgang naar de openbare ruimte.

**Erf:** al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat ingericht is ten dienste van het gebruik van dat gebouw.

**Erfafweging:** dit is een brede afweging van alle zaken die direct verband houden met de plek waar het initiatief gedacht is. In paragraaf 6.8 wordt daarbij uitgebreid stilgestaan, als we uitleggen hoe we om zullen gaan met initiatieven die aan ons ter beoordeling voorgelegd worden.

**Kern:** een in het landschap en stedenbouwkundig herkenbare en duidelijk begrensde clustering van erven.

## 6.6 Keuzes die voor alle denkbare initiatieven gelden

### ► Keuze 1 Over de basis onder elke beoordeling

De eerste en meest fundamentele keuze is: de Omgevingswet stimuleert ons als gemeente om te komen tot een benadering van initiatieven vanuit uit een houding die de wet samenvat als: "ja, mits". "Ja, mits" betekent in Winterswijk: we maken een initiatief mogelijk als het per saldo bijdraagt aan de omgevingskwaliteit in de gemeente als geheel. Deze keuze heeft meerdere functies:

- Hij is bruikbaar in situaties waarin de overige keuzes niet voorzien.
- Hij is een veiligheidsklep om niet te hoe-

ven meewerken aan initiatieven die op veel punten positief uitpakken, maar per saldo negatief uitwerken op onze omgevingskwaliteit (die dus zoals eerder uitgelegd bestaat uit de kernkwaliteiten plus onze identiteit).

- Omgevingskwaliteit omvat beduidend meer aspecten dan alleen ruimtelijke kwaliteit. Deze keuze benadrukt die breedte. Ook zaken als sociale overwegingen, gezondheid, veiligheid en duurzaamheid wegen mee bij de beoordeling.
- De keuze is ook een hardheidsclausule.

### Toelichting

We hebben als gemeente niet de pretentie dat we alle denkbare situaties vooraf kunnen voorzien of voorspellen, zodat we er tijdig beleid op kunnen maken. Creatieve ideeën en maatschappelijke ontwikkelingen lopen per definitie juist vaak vooruit op nieuw beleid. Met keuze 1 maken we duidelijk hoe we zullen oordelen in gevallen die we met de overige keuzes niet reeds afgedekt hebben. In de beoordeling spelen alle aspecten een rol die we eerder aan de orde gesteld hebben: de kernkwaliteiten, onze identiteit, de keuze voor onze rol als gemeente, de doelen en de rode draden. Dat is door deze keuze geborgd. Tegelijkertijd is het een keuze die prima concreter uitgewerkt kan worden voor initiatieven en situaties waarvan we wèl kunnen voorzien dat ze ons voorgelegd gaan worden. Daarom blijft het niet bij deze ene keuze.

Keuze 1 betekent ook dat afgeweken kan worden van alle keuzes die hierna volgen, op voorwaarde dat aantoonbaar en overduidelijk per saldo omgevingskwaliteit wordt gewonnen. Afwijking van een keuze die een voorziening

of activiteit als niet bespreekbaar aanmerkt is echter niet mogelijk. Zulke keuzes hebben we zo min mogelijk gemaakt. Maar in die gevallen dat we iets 'niet bespreekbaar' noemen, is de boodschap dan ook glashelder: dan vinden we dat onder geen voorwaarde het initiatief nog aantrekkelijk genoeg kan zijn om per saldo bij te dragen aan de omgevingskwaliteit. Want initiatieven die op één onderdeel niet bespreekbaar zijn, zijn op dat onderdeel wat ons betreft altijd in strijd met deze keuze 1. Hoe goed ook op andere onderdelen van de beoordeling gescoord wordt, als een idee niet bespreekbaar is, beoordelen we die andere aspecten niet eens meer, omdat het resultaat vast staat: we zullen niet meewerken. We gaan bijvoorbeeld beslist geen nieuwe woningen toelaten als niet ook parallel in het erf en in duurzaamheid geïnvesteerd wordt, en we gaan ook nergens in het buitengebied bedrijven in milieucategorie 3.2 of hoger toelaten.

Een initiatief of onderdeel ervan is ook onbespreekbaar indien aan een van de voorwaarden die we hierna bij sommige keuzes hebben opgenomen niet wordt voldaan. We hebben zo min mogelijk voorwaarden vooraf gesteld, om op die manier zo veel mogelijk ruimte voor creativiteit en uitnodiging te laten. Dat betekent ook dat de voorwaarden die we wel gesteld hebben ook hard zijn. Daar niet aan voldoen, betekent dat er door het initiatief als geheel per saldo geen omgevingskwaliteit wordt toegevoegd, ook als het initiatief op andere zaken zeer positief gescoord wordt. Aanpassing van het initiatief op dat onderdeel is de enige optie om wel aan een positief eindoordeel te verkrijgen.

## ► Keuze 2 Over de uitnodiging om met goede ideeën te komen

We hebben het in het hoofdstuk 1 al duidelijk gemaakt: we willen als gemeente zelf niet actief gaan sturen (geen structuringrepen in het buitengebied), en leggen dus niet van bovenaf wat er moet. We kiezen voor uitnodigingsplanologie. In essentie betekent dat een geleidelijke ontwikkeling van het buitengebied van onderop. In tabel 1 op bladzijde 13 hebben we dat begrip verder uitgelegd. We sturen daarbij op omgevingskwaliteit. Door optimalisatie of per erf, of in het geval van landgoederen: per landgoed. De bal ligt bij initiatiefnemers. Zij kunnen uit deze visie aflezen hoe kansrijk hun idee wat ons betreft is. En we vragen hen vanuit kwaliteit van het erf en de omgeving te denken. We ondersteunen hen daarbij met een Atlas Omgevingskwaliteit. Dat is een digitaal hulpmiddel waarin we inzichtelijk maken welke keuzes op welke plekken gelden.

### Toelichting

Deze keuze heeft gevolgen voor onze houding en onze dienstverlening en voor de inrichting van interne werkprocessen. Tegelijkertijd is dit niet heel anders dan de praktijk die we in Winterswijk al kennen. (Zie ook "Visie op de rol die de gemeente voor zichzelf ziet in het opstellen en uitvoeren van het omgevingsbeleid" op pagina 18). Slechts bij uitzondering registreren we zelf ontwikkelingen door de leiding te nemen. Bijna altijd reageren we op initiatieven die ons voorgelegd worden en dagen we daar toe alleen uit met het beleid zoals in deze visie opgeschreven.

Uitnodigingsplanologie heeft die naam onder

andere omdat we de bereidheid uitspreken om vroegtijdig met initiatiefnemers in gesprek te gaan. Wij dicteren niet. Zelfs een belangrijk aspect in onze afwegingen (kwaliteit) leggen we niet op de millimeter vast. We vragen initiatiefnemers zelf over kwaliteit na te denken en met voorstellen te komen. Met de visie en de uitwerking daarvan in de Atlas Omgevingskwaliteit (zie "Tekstblok 5. De Atlas Omgevingskwaliteit" op pagina 65) geven we iedereen mee wat we belangrijk vinden. Elke plek, elke initiatief blijft echter bijzonder. Geen strakke regels, maar wel een heldere boodschap: elk initiatief dat overduidelijk bijdraagt aan de omgevingskwaliteit kan op een positief oordeel rekenen.

Tegelijkertijd willen we ook duidelijk zijn over initiatieven die kansloos zijn. Als een aspect van een initiatief, ook voor de bedenker zelf, helder in de categorie "niet bespreekbaar" valt, is het ook klaar. Dan is een positief oordeel alleen nog mogelijk door het initiatief aan te passen. Vanzelfsprekend leggen we uit welk onderdeel van het initiatief onbespreekbaar is. En een gesprek over aanpassing is dan een voor de hand liggend vervolg

Na al die voorafgaande stappen zullen er altijd nog gevallen zijn waarin we onszelf de vraag stellen of er van een per saldo bijdrage aan de omgevingskwaliteit sprake is. Dan zullen we altijd in overleg met de initiatiefnemer op zoek gaan naar aanpassingen van het initiatief die tot een duidelijk positief oordeel leiden.

Uitnodigen betekent ook dat we wat betreft de communicatie de bal bij de initiatiefnemer laten. We kennen in Winterswijk al de betrokkenenparagraaf en er volgt nog een Participatie-

document dat naar verwachting in 2020 door de raad vastgesteld zal worden. Dat is voor ieder de richtlijn.

De erfoptimalisatie is niet anders dan de nu al in het bestemmingsplan buitengebied is opgenomen voor "toetsing belangenafweging": er mag geen onevenredige aantasting plaats vinden van:

- in de omgeving aanwezige functies en waarden of
- de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden.

Hoe de erfafweging in zijn werk gaat en wat daarbij de spelregels zijn, is uitgewerkt in paragraaf 6.8. Er is een bijzondere vorm van erfoptimalisatie: omdat elk landgoed een samenstel van bebouwde kavels (en dus erven) en onbebouwde kavels is, doen we daar de optimalisatie op de schaal van het landgoed als geheel, om te voorkomen dat de samenhang verloren gaat en te bevorderen dat de kwaliteit van het geheel altijd voorop blijft staan.

## ► Keuze 3 Over sturing op effecten in plaats van beoordeling door regels

We sturen op effecten. Bijvoorbeeld: of een agrarische activiteit wordt uitgeoefend door een bedrijf of door een hobbyboer maakt vanuit omgevingsbeleid bekeken niet uit. Datzelfde geldt voor het onderscheid voor hoofd- en nevenfunctie. En voor de verschillen tussen campings en mini-campings. En ook het effect van een B&B is niet anders in een hoofdbouw dan in een bijgebouw. Zulke verfijning van beleidsregels zijn dus niet relevant meer

omdat we beoordelen op de effecten die het initiatief heeft op bijvoorbeeld verkeer, landschap, milieu en onze identiteit heeft.

### Toelichting

Dit betekent minder nadruk op regels en meer op redeneringen die aantonen dat een initiatief wel of niet aan de omgevingskwaliteit bijdraagt. Dat is niet hetzelfde als "de deur open zetten" of "zo ongeveer alles kan". Wel is veel (en ook meer dan vroeger) bespreekbaar. Als uiteindelijk omgevingskwaliteit toegevoegd wordt, wordt immers tegemoet gekomen aan de twee centrale doelen (het veiligstellen, behouden en bevorderen van die kwaliteiten bepalend zijn voor onze identiteiten het laten van ruimte voor initiatieven die aan die kwaliteiten bijdragen).

### ► Keuze 4 Over vereevenen

Optimalisatie per erf betekent geen verplichting tot bovenplans vereevenen meer en niet meer rood-voor-rood als enige optie om te vereevenen op een kavel. In plaats daarvan is het uitgangspunt investeren in de kwaliteit van het erf, van het kavel, van het perceel. En een nieuwe bijgebouwenregeling die niet meer in meters rekent, maar in alles of niets. (zie "Keuze 15 Over bijgebouwen" op pagina 91).

### Toelichting

Concrete beleidskeuze 1, 3, 4 en 15 vormen samen feitelijk de ultieme vorm van verevening, maar dan meestal op het erf zelf. We vragen bij te dragen aan de omgevingskwaliteit als geheel. We gaan bijvoorbeeld in geen geval akkoord met het maar simpel toevoegen van stenen. Met rood-voor-rood of bovenplans vereevenen moet de initiatiefnemer alleen maar stenen opruimen. De nieuwe regeling biedt

de keuze tussen slopen (dat hoeft niet als de bouwwerken gebruikt blijven worden binnen de nieuwe bestemming) en een of meerdere andere investeringen in het erf die er voor zorgen dat de omgevingskwaliteit toeneemt. En ook de combinatie van sloop plus een andere investering (bijvoorbeeld in duurzaamheid) kan een per saldo bijdrage aan de omgevingskwaliteit opleveren. Denk aan investeringen in duurzaamheid, in landschappelijke inpassing, in een pad over het erf dat een netwerk van recreatieve routes versterkt, aan het weghalen van verharding zodat bijgedragen wordt aan klimaatadaptie. En bij sloop gaat het dan om de complete bouwwerken. Geen reknissen meer. En weg met de prikkel om het bouwwerk illegaal te gebruiken totdat zich een betalende sloper aandient die elders moet verevenen.

Concrete beleidskeuze 1 laat het principe van bovenplans vereevenen nog wel toe (het gaat om de omgevingskwaliteit in Winterswijk als geheel, dus niet alleen op het erf), maar als de erfoptimalisatie voldoende resultaat oplevert dan is dat genoeg. Behalve alle hierboven aangehaalde redenen, is de keuze ook ingegeven door de wensen van de raad om woning-splitsing eenvoudiger te maken en wonen voor jongeren betaalbaarder te maken (bovenplans vereevenen wordt door geen bank gefinancierd en leidt dus tot een extra drempel).

### ► Keuze 5 Over elke plek die op eigen wijze bijzonder is

Op elke denkbare plek tref je een unieke mix van de kwaliteiten aan die ons buitengebied rijk is. Die diversiteit is een van de redenen om

een algemeen dwingende regels te stellen die uiteindelijk tot min of meer eenvormigheid zouden leiden. Daarom kan het zijn dat twee gelijke initiatieven op twee verschillende plekken tot een verschillende beoordeling leiden. Niet alleen het verschil tussen een positief oordeel en een negatief oordeel, maar ook het verschil tussen voorwaarden die we op de ene en op de andere plek stellen.

### Toelichting

Misschien is dit meer een erkenning van het feit dat verschillen per plek normaal zijn, dan dat het een beleidskeuze is. Maar we willen zo klip en klaar maken dat de plek zelf altijd een rol speelt in de beoordeling van initiatieven. En dat is ook een van de redenen om de Atlas Omgevingskwaliteit te maken. Die laat immers zien hoe alle keuzes die we hier opsommen per plek uitpakken. We kunnen geen inhoudelijke regels voor de erfoptimalisatie stellen die compleet dekkend zijn voor alle gevallen die zich voor zullen doen. Met de Atlas stellen we ieder in staat om per situatie informatie te krijgen wat de specifieke mix van kwaliteiten en bijbehorende beleidskeuzes is op elke plek in het buitengebied. De visie legt uit welke keuzes we maken en waar die op gebaseerd zijn. De Atlas laat per plek zien welke aspecten in de beoordeling een rol zullen spelen. Voor meer informatie zie "De Atlas geeft antwoord op twee typen vragen:" op pagina 65

### ► Keuze 6 Over menging van functies en de bijbehorende bestemmingen

Doordat we bovendien in de navolgende keuzes meer ruimte maken voor het mengen van functies op erven en kavels, betekent dat ook

dat we de bereidheid hebben om te werken met multifunctionele bestemmingen. Waarbij dus de effecten centraal staan en niet de verhouding tussen de functies. Waar dat kan, stoppen we dus met de ene functie van de andere afhankelijk stellen of de ene onderschikken aan de andere. Een typisch voorbeeld van het werken met multifunctionele bestemmingen zijn landgoederen. Op hen zijn alle keuzes van toepassing in deze visie, maar op landgoederen zal vaker dan elders een combinatie van functies de basis zijn voor de bestemmingsregeling. Daardoor hoeven we ook geen specifiek landgoederenbeleid meer te hebben.

### Toelichting

Idee achter deze keuze is dat in de ruimtelijke ordening door de jaren heen een set van min of meer standaard bestemmingen heeft opgeleverd. Weliswaar kun je met de regels binnen elke bestemming veel variatie aanbrengen, maar de basis is functiescheiding. De gedachte is dat door scheiding de negatieve effecten van functies op elkaar geminimaliseerd worden. Het is in onze ogen echter goed mogelijk dat functies binnen één eigendom, erf of kavel prima naast elkaar kunnen bestaan. Ook al hangt het ook hier weer van de plek af wat er wel en wat er niet bespreekbaar is.

Daar komt een duurzaamheidsargument bij: als we voor elk type gebruik eigen bestemmingen moeten regelen, moeten we ook eigen plekken, en dus eigen bouwwerken regelen. We beschouwen de totale maatschappelijke behoefte om ruimte te gebruiken om te wonen, leven, werken, recreëren, herstellen, ontmoeten, bewegen, ondernemen, genieten etc als min of meer gegeven. Door functiemem-

ging zullen we daarvoor zo min mogelijk bebouwing in het landschap nodig hebben.

Een andere reden voor deze keuze is dat gelijke bestemmingen gelijke regels inhouden. En bijvoorbeeld voor landgoederen vinden we dat niet voor de hand liggend. We merken in de praktijk dat er een behoorlijke variatie zit in de richtingen waarin individuele landgoederen zich willen ontwikkelen. Bijna altijd is dat met een zekere mate van functiemenging. Daarvoor generieke regels stellen (welke menging staan we wel en niet toe?, welke afstanden tussen functies moeten worden aangehouden?) heeft geen nut. In de praktijk zijn de landgoederen –net zoals elke andere plek- op hun eigen manier uniek.

Tegelijkertijd kun je je dan nog afvragen of –zoals tot nu toe het geval was- voor landgoederen een minimale maat moet worden aangehouden. Daar kiezen we niet voor, omdat we functiemenging op elke schaal mogelijk maken als dit leidt tot toename van de omgevingskwaliteit. Of het dan vanwege de omvang een landgoed zal heten in de volksmond of in termen van de NSW doet voor ons niet meer ter zake. Wij sturen op de effecten en de kwaliteit. En niet op de status van landgoed versus "andere functiemenging dan landgoed" (bijvoorbeeld voor initiatieven die de tot nu toe gehanteerde ondergrens van 10 ha niet halen maar wel meerder kavels en bouwwerken omvatten).

Of landgoederen een NSW-status hebben of behouden, is geen kwestie die uit regels en beoordelingen door de gemeente voortvloeien. Wie de NSW-status wil hebben, zal aan de regels van Den Haag moeten voldoen.

### ► Keuze 7 Over nog niet vastgelegde rechten

Stel er ligt een nieuw initiatief ter beoordeling en er zijn bestaande belanghebbenden die daardoor in hun uitbreidingsmogelijkheden beperkt zouden worden. Waar kiezen we dan voor? Ten eerste: bestaande rechten blijven behouden. Dus als de uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan al bij rechte geregeld zijn, gaan die altijd voor. En als de uitbreiding nog niet bij rechte geregeld is, kunnen we daar rekening mee houden, maar hoeft die mogelijkheid niet per se voor te gaan. Dat betekent de keuze tussen uitbreiding van bestaande rechten (die nog niet geregeld zijn) en toelaten van een compleet nieuw initiatief. Dan zullen we het van die twee voor laten gaan datgene wat het meest positieve effect heeft op de omgevingskwaliteit (vooropgesteld dat beide per saldo zouden bijdragen aan die omgevingskwaliteit natuurlijk).

### Toelichting

Juridisch is dit eigenlijk een open deur: rechten die je nog niet hebt, zijn geen rechten. En uit wel toegekende rechten kun je niet meteen rechten voor de toekomst afleiden. Dus als een nieuwe ontwikkeling opduikt, heeft die net zo veel mogelijkheden om tot een positieve beoordeling te komen voor een kavel naast het uwe als voor het uwe.

Er zit echter nog een andere kant aan de zaak: de keuze nummer 10 bevat de maximumregeling. Die nodigt u uit om uw rechten juist wel ook voor de langere termijn te regelen. Keuze 7 toont daarvan het belang al enigszins aan. Een voorbeeld verduidelijkt dit allicht.

Stel u heeft een bedrijf en u heeft voor de komende jaren niet meer dan 500m<sup>2</sup> bedrijfsgebouw nodig. Maar op termijn misschien wel 2000. Dan kunt u nu alleen die 500m<sup>2</sup> regelen, maar dan heeft u geen enkele zekerheid dat die 2000 later nog kan. Want in de tussentijd kan er op een buurkavel een ontwikkeling vergund zijn die uiteindelijk onmogelijk maakt dat uw bedrijfsgebouw van 2.000 m<sup>2</sup> er ooit gaat komen. Misschien zegt u dan zelfs wel: als ik dit van te voren had geweten, had ik hier het bedrijf niet eens begonnen. Terwijl als het wel kan, u zo veel zekerheid heeft, dat u met vertrouwen kunt investeren. In uw woning, in uw bedrijf, in uw erf, in kwaliteit, in duurzaamheid.

#### ► Keuze 8 Over duurzaamheid

- a Energiebesparing. In de kern van de buurtschappen zullen we de collectieve aanpak bij oudere woningen stimuleren. Daar zijn we inmiddels mee gestart door het project Achterhoekse Bespaaractie. Daarnaast liggen er kansen om energie te besparen door de mobiliteit te verduurzamen.
- b Energieopwekking. We kiezen binnen de energiemix, vastgesteld door de gemeenteraad in 2017, o.a. voor de inzet van zonne-energie. Daarnaast onderzoeken we de komende jaren alternatieve vormen van energiewinning. De realisatie van zonnevelden zal grotendeels plaats vinden in het buitengebied. Hierbij gaan we uit van drie typen: zon op dak, zon of erf en zon als park.
- c Klimaatbestendige inrichting. Als gevolg van veranderingen in het klimaat verandert onze leefomgeving. Belangrijkste veranderingen in het klimaat die

voor onze gemeente van belang zijn, zijn de veranderende weerpatronen en een hogere gemiddelde temperatuur. Als gevolg van veranderende weerpatronen zullen we te maken krijgen met pieken in de neerslag met kortere en heviger buien. Daar staan langere perioden van droogte tegenover. Belangrijkste maatregelen die we nemen zijn het meer direct laten infiltreren van regenwater in de bodem (minder snel afvoeren via rioolring en sloten) en het langer vasthouden van water in het gebied om periodes van droogte door te komen.

- d Circulaire economie. We streven naar het sluiten van kringlopen in het buitengebied. Als gemeente hebben we natuurlijk geen directe invloed op het gebruik van grondstoffen en het hergebruik door producenten. Duurzaamheid is onderdeel van omgevingskwaliteit, dus investeringen in het sluiten van kringlopen wegen positief mee in de complete afweging en beoordeling van het initiatief.
- e Datzelfde geldt voor investeringen in andere aspecten van duurzaamheid, zoals door maatregelen die ten goede komen aan biodiversiteit of aan de energietransitie of sanering van asbest. Bij functies, voorzieningen of locaties die jaarrond geëxploiteerd worden (toeristisch, voor ondernemen, voor werken, voor wonen enz.), verlangen we bij uitbreiding of nieuwvestiging een investering in zulke "andere" duurzaamheid.

#### Toelichting

Duurzaamheid gaat natuurlijk heel Winterswijk aan. En we hebben al een door de raad vastgestelde Uitvoeringsagenda. We hebben hier de

vijf zaken opgesomd die specifiek in het buitengebied extra aandacht krijgen vanuit duurzaamheid. Deze keuze benadrukt nog eens het belang dat we aan investeringen in duurzaamheid hechten. Jaarronde exploitatie betekent voortaan om planologische medewerking te krijgen ook een investering in duurzaamheid doen, tenzij het hele erf al geheel duurzaam is op de punten energie, asbest en biodiversiteit of dat door het initiatief duurzaam wordt. Dus wie al voldoende geïnvesteerd heeft, hoeft dat niet nogmaals.

#### ► Keuzes 9 Over cultuurhistorische, aardkundige en archeologische waarden

- a Cultuurhistorie: er is zo veel meer dan nu zichtbaar is. We zijn trots op het verhaal dat we over Winterswijk vertellen. En we koesteren waar dat toe geleid heeft: het buitengebied dat sociaal, economisch, fysiek, ecologisch waardevol is en toekomst heeft. Dat verhaal is onze cultuurhistorie. Ons omgevingsbeleid is er mede op gericht dat verhaal te kunnen blijven vertellen doordat er landschappen en artefacten zijn die met dat verhaal onlosmakelijk verbonden zijn en die we graag in stand houden en verbeteren. Daarom weinig beperkingen en veel mogelijkheden om cultuurhistorisch waardevolle gebouwen te hergebruiken, restaureren, herstellen etc. Alleen functies die we explicet niet bespreekbaar achten of functies die per saldo niet bijdragen aan de omgevingskwaliteit sluiten we uit.
- b Aardkunde / geologie: we onderscheiden drie klassen aardkundige waarden:

hoog (onze keuze: beschermen / niet verstören), laag (wel bekend maken aan initiatiefnemers, maar ter inspiratie) en middel (herkenbaar en leesbaar laten blijven).

- c Archeologie: we onderscheiden alleen plekken met een hoge archeologische verwachting. Meestal is na onderzoek een initiatief wel in te passen of aan te passen, maar bescherming van die plekken staat wel voorop. Ook hiervoor geldt: die plekken worden opgenomen in de Atlas Omgevingskwaliteit.

Wat precies wel en niet mag, hangt van de plek en het gebouw af. Dus verder geen verbijzondering van deze keuze. Maar wel ondersteuning door de Atlas Omgevingskwaliteit. Die laat letterlijk zien waar welke waarde te vinden is. Onderdeel daarvan is de Cultuurhistorische Atlas, die we eerder al opgesteld hebben. Dus alle kwaliteiten op het gebied van cultuurhistorie, aardkunde / geologie en archeologie zijn al bekend.

## Toelichting

Op zich is er weinig discussie geweest over de vraag of natuurhistorische, geologische, aardkundige c.q. archeologische kwaliteiten deel moeten zijn van het omgevingsbeleid. Daarvoor is brede steun. De vraag is veel meer of we algemene regels willen stellen. En dat doen we niet. We willen niet alles mogelijk maken en we willen niet alles conserveren. We willen geen museum zijn, en geen pretpark.

We zonderen cultuurhistorisch waardevolle gebouwen uit van sloopverplichtingen en we laten er zo veel mogelijk functies in toe, zodat ze in gebruik blijven en daardoor in stand gehouden worden, maar dat is het dan ook wel.

Elk van deze kwaliteiten afzonderlijk, en ook elke combinatie ervan, pakt in de praktijk zo bijzonder uit dat we met de Atlas Omgevingskwaliteit als ruggensteun voor beoordelingen per initiatief en locatie gaan. Om meer inzicht te bieden, hebben we dus per plek de kwaliteiten in kaart gebracht en we hebben een hele serie inspiratiebeelden toegevoegd aan de Atlas, zodat iedereen begrip kan opdoen voor en zich kan laten inspireren door goede voorbeelden van omgaan met kwaliteit.

### ► Keuze 10 Over grenzen aan de mogelijkheden

Voor elk initiatief geldt: we beoordelen niet alleen het ingediende voorstel, maar bepalen ook meteen de maxima. Maxima in bebouwing, en maxima in gebruiksmogelijkheden. Daarover besluiten we niet alleen, we leggen de uitkomst ook planologisch vast. Per geval bepalen we hoe we dat regelen.

De maxima hebben (conform keuze 3) ook betrekking op de effecten en kunnen luiden in bijvoorbeeld milieubelasting, maten, begrenzingen, functionele grenzen (zoals verkeer aantrekkende werking, parkeren, landschappelijke inpassing). Voor een dergelijke beoordeling vragen we een voorstel van de initiatiefnemer, die dat voorstel ook conform de betrokkenenparagraaf voorbereid moet hebben.

Er zijn enkele absolute grenzen:

- Alleen bespreekbaar zijn activiteiten uit categorie I en II uit ‘bedrijven en milieu-zonering’ en eventueel categorie III als de activiteit en de inrichting qua effect overeenkomen met categorie I en II. Zo beschermen we de milieukwaliteit.

- De uitbreiding van een erf kan niet voorbij de fysieke grens van het kavel gaan. Zo beschermen we een van de grootste en meest constante waarden van ons landschap: de schaal. Deze absolute fysieke begrenzing geldt niet voor bedrijfsbebouwing die in gebruik zal zijn bij een bedrijf dat zo gebieds-eigen en plaatsgebonden is dat verplaatsing naar bijvoorbeeld een bedrijventerrein of naar in een ander bebouwd kavel in het buitengebied waar groei op zich wel mogelijk zou zijn in redelijkheid niet van het bedrijf verlangd kan worden omdat dan de bestaansbasis vervalt. Denk aan reeds bestaande bedrijven in de sectoren agrarisch, agrologistiek, detailhandel, recreatie.

## Toelichting

Behalve de bescherming van twee kernkwaliteiten (de milieukwaliteit en de schaal van het landschap) zijn er nog enkele argumenten die deze keuze onderbouwen:

- Zo verschaffen we zowel de eigenaar als de buurt een helder beeld van wat er de komende jaren van de gemeente te verwachten valt.
- En het geeft ondernemers dusdanig veel zekerheid en duidelijkheid dat we verwachten dat er een extra stimulans van uit zal gaan om te investeren in duurzaamheid.

De maxima hebben onder andere betrekking op de milieubelasting. Dus als u klein wilt beginnen, misschien wel hobbymatig, maar u sluit groei niet uit, omdat u misschien wel een bedrijfje wilt gaan starten, leg het ons dan meteen voor. Dan hoort u welke milieuregels van belang zijn.

En een voorbeeld over uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden: als u een bijgebouw in eerste instantie ook daadwerkelijk als een bijgebouw wilt gebruiken, maar later ander gebruik (bijvoorbeeld als woning, recreatielowning, B&B of een commerciële, bedrijfsmatige of publieksgerichte functie) in gedachten houdt, vraag die dan al bij het eerste initiatief ook aan als deel van de maximumregeling.

In alle gevallen: communiceer ook met de buurt. Dat voorkomt weerstand en teleurstellingen in latere jaren. Bovendien zijn bepaalde omzettingen van gebruik niet bespreekbaar als u die later apart aanvraagt. Zie daarvoor keuze 15c.

Wat betreft de uitzonderingen: we erkennen dat er bedrijven zijn die feitelijk geen alternatief hebben voor de huidige locatie. Die moeten dus gebiedseigen en plaatsgebonden zijn.

Zijn ze dat niet en willen ze uitbreiden voorbij de fysieke kavelgrens over voorbij de maximale milieucategorie die we toelaten, dan zullen ze naar een bedrijventerrein c.q. een winkelgebied moeten verhuizen. We houden hier strikt de hand aan om geen sluipende schaalvergroting in het buitengebied te krijgen.

Bedenk dat het hier om absolute grenzen gaat: grenzen voorbij welke het bedrijf in ieder geval niet mag groeien. In de praktijk kunnen er bij de erfafweging strengere grenzen resulteren. Bijvoorbeeld vanwege verkeer aantrekkende werking, parkeren, landschappelijke inpassing.

#### ► Keuze 11 Over gezondheid

- a Gezond gebruik maken van het buitengebied kan nu al volop. En lang niet altijd is daar een specifieke voorziening of activiteit voor nodig. Een ommetje maken is net zo goed gezond. Maar elk initiatief dat uitnodigt om te bewegen op een manier die de omgeving niet onevenredig belast, is nog steeds welkom. Dus niet met voertuigen die bewegen met behulp van fossiele brandstoffen bijvoorbeeld. En niet met extreem grote aantallen. Maar wel door uitbreiding van paden en netwerken voor voetganger, jogger, ruiter en fietser, door evenementen, door (sport)activiteiten.
- b Gezondheid en natuur. De kwaliteit van natuur, op elk schaalniveau, van gebied tot erf, heeft een directe relatie met het welbevinden van mensen. Een groene omgeving heeft positieve effecten op onze gezondheid. Daarom gaan gezondheids- en natuurbeleid hand in hand, enerzijds in de strijd tegen aandoeningen als overgewicht, stress en hart- en vaatziekten, anderzijds als manier om positieve gezondheid te behouden en bevorderen. Natuur maken we beleefbaar en toegankelijk, zodat ze uitnodigt te bewegen en tegelijkertijd rust biedt aan hen die rust zoeken. Dat is ook meteen de spanning: rust en beleven kunnen we niet onbeperkt bieden, juist omdat ze dan teniet gedaan worden. Daarop beoordelen we initiatieven dus ook.
- c Gezondheid en wonen. Door de directe woonomgeving goed in te richten, worden inwoners ondersteund om gezond te leven, sociale contacten op te doen en langer zelfstandig thuis te blijven wonen. Het gaat dan bijvoorbeeld om veilige en aantrekkelijke fiets- en wandelroutes naar voorzieningen voor dagelijkse behoeften, activiteiten, onderwijs en zorg. En het gaat om de omgevingskwaliteit stilte, dus het beschermen van bewoners tegen geluidsoverlast, en luchtvervuiling.
- d Gezondheid en stilte. Gebieden die we in de Atlas Omgevingskwaliteit als 'stil' aanmerken, vrijwaren we van nieuwe ontwikkelingen die nieuwe typen geluid toevoegen. Anders gezegd: alleen geluid dat past bij de karakteristiek van het gebied kunnen (maar moeten we niet) extra toelaten. Want stilte, of algemener: rust, draagt bij aan zowel de preventie als de genezing van stress en hart- en vaatziekten. Stilte is daarom een aspect dat we in de uitwerking van het gebiedsgerichte milieubeleid nader willen regelen en beschermen. De beoordeling geschieft per geval, omdat er per saldo winst moet worden geboekt op de omgevingskwaliteit als geheel. Wanneer locaties met een verblijfsfunctie geluidbelast zijn, streven we naar minimaal één stille zijde: een deel van het erf waar het geluid geweerd wordt. Zowel bebouwing als groen kunnen toegepast worden om dat doel te bereiken.

- e Gezondheid en donkerte. We willen de kwaliteit 'duisternis' beschermen. Een groot deel van ons buitengebied wordt gekenmerkt door de combinatie van een hoge score op donkerte en een hoge score op hemelhelderheid. En bovendien is dankzij het coulisselandschap ook de afwisseling van licht en schaduw kenmerkend. En kunstmatige verlichting kan tot slaapverstoring leiden. Daarnaast is de nachtelijke duisternis een belangrijke landschappelijke kwaliteit (o.a. in de gebieden langs de grens), doordat de wegen (zelfs provinciale wegen) niet tot nauwelijks verlicht zijn. Deze kwaliteit is van groot belang voor fauna, een groot deel van de dieren zijn 's nachts actief, maar ook voor de mens heeft dit een positief effect op gezondheid. Zelf zetten we het beleid voort om alleen bij uiterste noodzaak vanwege verkeersveiligheid openbare verlichting aan te brengen.
- f Gezondheid en menging van functies. Menging van dagelijkse voorzieningen, wonen en werken heeft een positieve invloed op gezondheid. Het zorgt voor een prettige woon- en werkomgeving gedurende de hele dag. In een buurt waar wonen, werken en een gevarieerd aanbod van voorzieningen (op het gebied van zorg, kunst, cultuur, ontspanning, ontwikkeling) goed gemengd zijn, wordt meer gezond bewogen omdat zij lopend of met de fiets bereikbaar zijn. Zo sturen we er op aan dat mensen de auto laten staan. Dat bevordert niet alleen het sociaal en fysiek welbevinden, maar beperkt ook de productie van geluid en fijnstof.

### Toelichting

De Achterhoek wil de Gezondste Regio zijn. En daar richten we ons omgevingsbeleid dus ook op in. Een gezonde omgeving (water, lucht, bodem, natuur, biodiversiteit, functies en routes die uitnodigen om te bewegen, donkerte en stilte), is goed voor het welbevinden van mensen. De keuzes in deze visie zijn gemaakt in samenspraak met de GGD. Het heeft een ander perspectief opgeleverd op de waarde van functiemenging (zie ook "Keuze 16 Over detailhandel" op pagina 92). Ook de introductie van sturing op het behoud van stilte en donkerte is nieuw. We zien ze als waardevolle toevoegingen. Want het zijn niet alleen kwaliteiten die er zijn, het zijn ook kwaliteiten die we meer willen benutten dan we tot toe in ons beleid hebben gedaan.

Stille en donkere gebieden zullen door de keuzes niet meteen op slot gaan. Wel willen we activiteiten weren die de kwaliteit als zodanig onder druk zetten. Dan gaat het over de intensiteit (veel afbreuk doen op één plek is niet wenselijk), de verspreiding (een op zich kleine invloed maar in een grote cirkel is niet wenselijk) en de afwisseling tussen pieken en dalen (hoe hoog / laag, hoe lang, hoe vaak: een keer zeer intens een avond vanwege een evenement veel licht of geluid toevoegen kan acceptabel zijn, terwijl een op zich gelijkmatische, maar langdurige en verspreide invloed op een groter gebied onwenselijk kan zijn).

Kunstmatige verlichting buiten een bouwvlak is daarom niet gewenst in gebieden die een hoge hemelhelderheid hebben. Dat betekent dat we in nieuwe situaties het toevoegen van kunstmatige verlichting niet positief beoorde-

len. Gevolg is dat het initiatief op een of meer andere punten extra positief moet scoren. En als u een initiatief indient waarin u kunstmatige verlichting die al aanwezig is zult verwijderen in een gebied met hoge hemelhelderheid, dan weegt dit positief mee.

### ► Keuze 12 Over de landbouw

- a We maken als gemeente geen algemeen geldende gemeentelijke keuzes voor de agrarische sector als geheel.
- b We nodigen nadrukkelijk uit tot initiatieven die bijdragen aan een de wederzijdse integratie en versterking van natuur en landbouw en/of aan het sluiten van kringlopen en aan het verbeteren van biodiversiteit, waterkwaliteit en / of bodemkwaliteit.
- c Tegelijkertijd maken de erfafweging en de maximumregeling (keuze 10) niet overal evenveel mogelijk.
- d We weten dat het aantal agrarische bedrijven landelijk al heel lang met ongeveer 3% per jaar afneemt. De cijfers voor Winterswijk wijken daar niet veel van af. Wij willen voor de 'blijvers' werken aan een duurzaam perspectief. Bijvoorbeeld door net als voor andere ondernemers op hun eigen voorstel aan te geven wat de maxima zijn die wij op de bestaande plek toelaatbaar achten (keuze 10). De maximumregeling en het vervallen van het onderscheid tussen hoofd- en nevenfuncties, samen met onze bereidheid om met multifunctioneel bestemmingen te gaan werken, bieden vooral nieuwe mogelijkheden om gaandeweg de verbreden of om te schakelen. Als het agrarisch bedrijf niet in stand kan wor-

- den gehouden, willen we toch in ieder geval het ondernemerschap behouden. En is alle gevallen blijven we de bijdrage waarderen die (voormalig) agrariërs aan het beheer en onderhoud van het landschap leveren.
- e We willen de hoeveelheid voor agrarisch gebruik beschikbare grond zo groot mogelijk houden. Niet-agrarische functies koppelen we daartoe zoveel mogelijk aan de bestaande agrarische erven, zodat ze zich niet willekeurig verspreiden over allerlei plekken in het agrarisch areaal. Daarmee bereiken we dat het landschap zijn kernkwaliteiten behoudt.
- f Hoewel we dus de hoeveelheid beschikbare agrarische grond zo groot mogelijk willen houden, moeten we ook rekening houden met onze duurzaamheidsambities. Daarom zijn zonnevelden bespreekbaar, ook op agrarische gronden. Wij gaan daarvoor geen plekken aanwijzen of uitsluiten. Zo garanderen we dat medewerking aan een zonneveld altijd op basis van een vrijwillige keuze van de eigenaar gebeurt.
- g In het vigerende bestemmingsplan mogen grondgebonden agrarische bedrijven uitbreiden tot een maximale grootte van het bouwblok van 2 ha. Niet grondgebonden bedrijven mogen uitbreiden tot een maximale grootte van het bouwblok van 1 ha of 1,5 ha op ontwikkelingslocaties in verwevingsgebied. We maken grotere erven met een agrarische functie mogelijk als per saldo de omgevingskwaliteit toeneemt, bijvoorbeeld doordat de uitbreiding gepaard gaat met verduurzaming, verbetering van het dierenwelzijn of dergelijke.
- h Het Plussenbeleid van de provincie (dat alleen betrekking heeft op uitbreiding van gebouwen ten behoeve van de niet grondgebonden veehouderij) vertalen we naar de Winterswijkse situatie. Inhoudelijk vraagt dat beleid niet om zaken die in Winterswijk nog onbekend of ongewoon waren. Het vraagt echter wel om een bewijslast van de zijde van de agrariër, die moet kunnen aantonen dat een "extra" investering is gedaan, die ook op geld gewaardeerd moet gaan worden. Hoe dit precies in Winterswijk gaat gebeuren, zal in een apart beleidsdocument door de raad worden vastgelegd. In het Plussenbeleid van de provincie zit voor de Achterhoek overigens nog wel de mogelijkheid om bovenplans te vereenvoudigen door sloop. Die optie zullen we in ons eigen Plussenbeleid dus ook op moeten nemen. Echter niet als een verplichting, maar als een van de mogelijke Plussen. De andere zijn: extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit, extra investeringen in milieukwaliteit en extra investeringen in dierenwelzijn.
- Toelichting**
- Lang niet alle erven die binnen een agrarische bestemming vallen, hebben alleen een agrarische functie. De meerderheid heeft ook een woonfunctie, en vaak ook nog een recreatieve functie. Voor de niet-agrarische functies geldt de maximumregeling, omdat we op het erf willen houden of toch op zijn minst er zich dicht mogelijk bij.
- Verder nodigen we nadrukkelijk uit om investeringen te doen in kwaliteit. Voor de niet grondgebonden veehouderij doen we dat omdat we het Plussenbeleid van de provincie implementeren. Voor andere agrarische activiteiten doen we dat om toekomstbestendigheid van de sector en het ondernemerschap te waarborgen, die zowel aan de sociale en economische vitaliteit als aan de kwaliteit van het landschap bijdragen. De agrarische sector, al dan niet met verbredende andere bedrijfs- of recreatieve activiteiten, is en blijft wat ons betreft een van de dragers en verzorgers van de kwaliteit van het buitengebied.
- Hoewel we geen uitstoot van agrarische productiegrond nastreven, beseffen we dat functieverandering van agrarische grond wel degelijk voor zal komen. Voor natuur, voor zonnevelden, voor woningen. Voor zonnevelden ligt de loper uit. Maar de keuzes voor het gebruik van onbebouwde kavels (nummer 13) stellen voor overige functies op andere plekken wel paal een perk.
- Keuze 13 Over het gebruik van onbebouwde en reeds bebouwde kavels**
- a Een initiatief is zowel op nog onbebouwde als op reeds bebouwde kavels bespreekbaar als:
- het een voorziening of activiteit betreft die bijdraagt aan de energietransitie en / of klimaatadaptatie, EN BOVENDIEN
  - positief door de erfafweging komt EN
  - voldoet aan de regels in de gemeentelijke handreiking voor dat type energie.

- b Non-commerciële voorzieningen zijn wel bespreekbaar op zowel bebouwde als op onbebouwde kavels als ze:
  - Uniek zijn EN
  - Passen bij de identiteit van Winterswijk EN
  - Direct verbonden zijn met een plek van bijzondere cultuurhistorische waarde EN
  - Positief uit de erfafweging komen.

Het woord uniek betekent: er komt geen qua (mix van) functies, omvang, doelgroep en concept gelijke voorziening voor binnen de eigen reikwijdte van de nieuwe voorziening. Dus gelijke lokale voorzieningen komen niet elders in Winterswijk al voor, regionale voorzieningen niet elders in de Achterhoek, bovenregionale niet in Gelderland en Westmünsterland, en nationale nergens anders in Nederland en Nordrhein-Westfalen.

- c Nieuwe erven op kavels die tot nu toe onbebouwd zijn niet bespreekbaar voor:
  - Commerciële consumentgerichte voorzieningen. Daaronder vallen in ieder geval detailhandel, horeca, toerisme en recreatie, zorg OF
  - Nieuwbouw van (agrarische) bedrijven. Maar wel ruimte om te ondernemen op een manier die past bij het erf, het kavel, de buurt, het gebiedstype en het landschap als dat op kavels gebeurt die ten tijde van het indienen van het initiatief al bebouwd zijn, BEHALVE ALS:
    - Het initiatief past in een van de drie reeds vastgestelde gebiedsvisies: 't Hilgelo, steengroeve en omgeving, Kleiput en omgeving. Dan zijn ze dus wel bespreekbaar.

- d Nieuwe bebouwing op kavels die op het moment van beoordeling reeds bebouwd zijn, is bespreekbaar als
  - Dit aantoonbaar leidt tot een meer passend gebruik EN
  - Meer passende inrichting van het betreffende erf EN
  - Op punten als architectonische kwaliteit, landschappelijke inpassing en duurzaamheid in kwaliteit op het erf en het kavel als geheel geïnvesteerd wordt WAARBIJ BOVENDIEN
  - De omgevingskwaliteit als geheel toeneemt in vergelijking met voortzetting van de bestaande situatie.

Dit houdt tevens in dat initiatieven niet bespreekbaar zijn als ze alleen maar bestaan uit:

- Nieuwbouw of uitbreiding van bebouwing voor een of meerdere woningen, een of meerdere recreatiewoningen, een B&B of een of meerdere bijgebouwen OF
- Een woningsplitsing gecombineerd met een van de bij de vorige bullet opgesomde doelen voor nieuwbouw.

### Toelichting

Bedoeling van deze keuze is te voorkomen dat er alleen maar stenen toegevoegd worden op basis van de verruiming die deze visie biedt ten opzichte van de regels in het bestemmingsplan buitengebied. Het gaat ons immers om het per saldo toevoegen van omgevingskwaliteit. Meer stenen zijn dus nooit goed genoeg om ons te overtuigen dat de omgevingskwaliteit daarmee gediend is. En ook tegen het in twee stappen mogelijk maken wat in één stap niet kan, werpen we een dam op: niet eerst een bijgebouw neerzetten binnen de regels, en vervolgens een functieverandering doorvoeren

die we normaal niet zouden hebben toegestaan, onder het mom dat anders het gebouw leeg blijft staan en zal verpauperen.

In keuze 13 komen een serie denklijnen uit de visie bij elkaar. In keuze 12 beschreven we al de wens om de hoeveelheid agrarische landbouwgrond zo groot mogelijk te houden. Maar ook de sturing op kwaliteit, het voorkomen en bestrijden van leegstand, en de wens om het buitengebied voor wel wenselijke ontwikkelingen (zoals huisvesting van jongeren, realisatie bezoekerscentrum bij de steengroeve) toegankelijk te houden.

### ► Keuze 14 Over wonen

- a Aangezien we streven naar een qua samenlevingsvorm, huishoudensgrootte, leeftijdssamenstelling, inkomen divers samengestelde bevolking, stellen we geen regels voor aantallen woningen per erf, woonvormen, maten of dergelijke. Wel beoordelen we of de wensen van mensen die ergens willen gaan wonen passen bij die plek. Dus de erfafweging staat centraal. Dat betekent niet dat het aantal bij voorbaat onbeperkt is. Kwaliteit van het erf en effecten op de omgevingskwaliteit staan altijd centraal.
- b Een toekomstbestendig sociaal leven realiseren we door bij de keuze voor woonbouw te sturen op een aantrekkelijk aanbod op zowel korte als lange termijn en door in bepaalde gevallen de initiatiefnemer te verplichting de behoefté aan te tonen.

Voldoende vraag aantonen moet altijd als er meer dan twee woningen gebouwd / generaliseerd gaan worden.

- c Groepswonen is bespreekbaar. Van groepswonen is sprake wanneer door een collectief van huishoudens een erf wordt gedeeld. We stellen de volgende voorwaarden:
  - De behoefte is overtuigend aangetoond. Er mag geen twijfel zijn wie concreet tot het collectief behoren, hoeveel huishoudens zij vormen en hoeveel en welke typen, omvang, architectuur woningen zij wensen.
  - Het collectief heeft afspraken met juridisch bindende werking gemaakt over minimaal het gebruik, het onderhoud, de kosten, de opbrengsten, de omgang met leegstand en met nieuwe kandidaten.
  - Indien het collectief ook eigenaar is,borgt het de omgevingskwaliteit in geval het op enig moment een of meer woningen in onbruik raken. Indien het collectief huurt, borgt de eigenaar dat. Ons doel daarbij is dat structurele leegstand en / of verpaupering worden voorkomen.
  - De erfafweging dient positief uit te valen.
- d Woningsplitsing is bespreekbaar:
  - Als voldaan wordt aan de bouwwet- en –regelgeving (dit is op zich een vanzelfsprekendheid, maar benadrukt nog eens dat we de kuubregeling laten vervallen) EN
  - De uitkomst van de erfafweging positief is.

- e Inwoning staan we voortaan binnen alle bestemmingen toe waarin gewoond mag worden. Onder dezelfde voorwaarden als woningsplitsing.
- f Een extra bedrijfswoning is bespreekbaar als aan de zelfde eisen wordt voldaan als voor splitsing van een woning plus de eis dat minimaal een bewoner van de nieuwe bedrijfswoning een functionele relatie heeft met het bedrijf dat op dat kavel gevestigd is.

### Toelichting

De keuze om ieder vrij te laten in de keuze van de samenlevingsvorm willen we niet via een achterdeur inperken door allerlei regels vanuit het omgevingsbeleid te stellen die bepaalde groepen dan in de praktijk toch weer uit zouden sluiten. Dat betekent niet dat het complete vrijheid wordt in de keuze van de woonvorm. Tot nu toe was die beperkt tot maximaal drie woningen in maximaal twee gebouwen. Nu zijn aan beide geen maximum meer, maar moet de erfafweging wel positief uitvallen. En elk erf heeft kwantitatief en kwalitatief grenzen. Die verschillen per plek. En daarom stellen we geen algemene regels. De plek zelf moet geschikt zijn voor de woonvorm. Dat is de essentie.

De sturing op effecten en het vervallen van de woningcontingenten maken dat we enkele zaken kunnen vereenvoudigen. Woningsplitsing en inwoning maken het mogelijk dat generaties erven delen. Inwoning was tot nu toe alleen binnen agrarische bestemmingen toegestaan. Voor een extra bedrijfswoning was de voorwaarde van noodzakelijke 24/7 aanwezigheid om bedrijfsredenen wel erg zwaar. Boven-

dien werkt die regel situaties in de hand waarbij de prikkel ontstaat om stallen op afstand te monitoren, wat we niet met ons eigen beleid in de hand willen werken, ook al beseffen we dat we het niet geheel kunnen voorkomen.

Nu wordt dus inwoning bespreekbaar binnen alle bestemmingen waarbinnen gewoond mag worden. En woningsplitsing werd al zelden geweigerd, maar is nu alleen nog een kwestie van beoordelen of aan de wet- en regelgeving wordt voldaan, en de plek wel geschikt is. Dat zal niet alleen bijna altijd, maar ook snel tot een positief oordeel leiden. De erfafweging is alleen als veiligheidsklep ingebouwd om te beoordelen of er niet toch toevallig een splitsing wordt voorgesteld in een gebouw of een erf dat dat niet kan hebben.

Splitsing van een bedrijfswoning was tot nu toe eenvoudiger dan de toevoeging van een extra bedrijfswoning. Dat blijft ook zo vanwege het grotere omgevingseffect van nieuwbouw. Er zal dus meer tegenover moeten staan dan tegenover een splitsing. Maar de eis van functionele binding van minimaal een bewoner met het bedrijf betekent een gelijkschakeling met de eisen die we hanteren bij de splitsing van een bedrijfswoning.

Groepen die als collectief willen huren of kopen, moeten als eigenaar c.q. via de eigenaar een zekerstelling tegen leegstand en verpaupering leveren. Dat vragen we normaal niet. Maar bij collectieve woonvormen kunnen we zelf door onderzoek nauwelijks zicht krijgen op de vraag in de toekomst. Het risico op leegstand moet dus door de eigenaar zo klein mogelijk gehouden worden. En lukt het niet leeg-

stand te voorkomen, dan in het uiterste geval sloop de uitkomst zijn. Maar het voorstel hoe om te gaan met eventuele leegstand (door het kleiner worden van de groep, door het beëindigen van de samenwerking in de groep), moet van de groep c.q. de eigenaar zelf komen. Wij schrijven niets anders voor dan een ons overtuigende, voldoende borging.

De bewijslast voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied is zwaar. Hoewel we de mogelijkheden kwantitatief bereid zijn te verruimen, is het beslist niet zo dat iedereen nu zo veel woningen aan het eigen erf toe kan voegen als men maar denken kan. Daar zorgt de erfafweging voor. Bij de bouw van drie of meer woningen verlangen we bovendien een ons overtuigende, voldoende borging, zonder precies voor te schrijven hoe dat zou moeten.

### ► Keuze 15 Over bijgebouwen

- a Voor de omvang van bijgebouwen zetten we het maximum van 150 m<sup>2</sup> per woning om in een richtlijn. Hoeveel we daadwerkelijk toestaan is per geval te bepalen. Het is dus mogelijk dat we in bijzondere gevallen minder toe zullen staan, vanwege de aard, omvang en / of kwaliteit van het erf. En het is mogelijk dat we meer zullen toestaan. En meer is bespreekbaar als de erfafweging positief uitvalt.
- b Vast doel van een goede ruimtelijke ordening is het voorkomen en bestrijden van leegstand. Uw initiatief mag sowieso geen nieuwe leegstand op het erf opleveren. En het mag ook geen bestaande leegstand op het erf voortzetten, tenzij het om een cultuurhisto-

risch waardevol bouwwerk gaat. Voor leegstaande bouwwerken die we als cultuurhistorisch waardevol aanmerken, streven we hergebruik na. En voor in onbruik geraakte bouwwerken die we niet cultuurhistorisch waardevol vinden, bieden we u de keuze tussen sloop of hergebruik. Dat hergebruik moet echter wel binnen de nieuwe bestemming passen. Die bestemming mag zoals keuze 6 stelt een mix van functies / gebruiksmogelijkheden inhouden, maar wij moeten die wel goedkeuren. Anders rest geen andere optie dan sloop. En daarvan is ook niet te ontkomen door een andere vorm van vereenvoudiging, bijvoorbeeld bovenplans vereenvoudigen of een extra investering in kwaliteit op het erf. Slop van bouwwerken die niet cultuurhistorisch waardevol zijn en binnen de nieuwe bestemming niet meer gebruikt zullen worden, is een verplichting, en niet onderhandelbaar. Anders werken we aan het gehele initiatief niet mee. Werkt geen enkele van die opties voor u, dan werken we niet mee, en merken we uw initiatief dus aan als niet bespreekbaar.

c Tezamen betekenen a en b dat soms meer en soms minder gesloopt zal moeten worden dan met de huidige regels het geval was. Tot nu toe was het zo dat bij omzetting van inwoning in woning-splitsing bijgebouwen gesloopt moesten worden als aan de 150 m<sup>2</sup> regel niet werd voldaan. We gaan nu sturen op effecten en woningsplitsing op zich heeft normaal gesproken geen effect dat nadelig is voor de omgevingskwaliteit.

- d Een initiatief dat alleen bestaat uit het omzetten van een bijgebouw dat wij niet als cultuurhistorisch waardevol aanmerken in een woning, recreatiewoning, B&B of een commerciële, bedrijfsmatige of publieksgerichte functie is niet bespreekbaar. Keuze 1 is immers fundamenteel: er moet per saldo omgevingskwaliteit toegevoegd worden.

### Toelichting

Aan de ene kant was de bijgebouwenregeling tot nu toe te ruim en aan de andere kant had ze ongewilde bijeffecten. Aan beide doen we nu iets. Bovendien voeren we een sloopregeling in die de rood-voor-roodregeling vervangt.

De bijgebouwenregeling was soms te ruim omdat we moesten constateren dat regelmatig flinke bijgebouwen werden aangevraagd binnen de regels, om vervolgens een andere functie te krijgen dan aangevraagd was, en soms ook anders dan in de bestemming paste. We willen dat we met elkaar open kaart spelen. De regels die we hebben, zijn er niet voor niets. Zo ontstond niet alleen strijdig gebruik, maar bijvoorbeeld ook brandgevaar. Want bijgebouwen die een verblijfsfunctie krijgen moeten nu eenmaal aan zekere veiligheidseisen voldoen die voor alleen een schuur niet gelden, bijvoorbeeld.

Een ander bijeffect werd juist veroorzaakt doordat het soms ook een te krappe, harde regeling was. Bijgebouwen moeten opruimen bij een woningsplitsing is bijvoorbeeld niet goed uit te leggen, vinden we nu. Zeker als die gebouwen recent zijn en prima gebruikt worden.

Nu zeggen we: in veel gevallen hoeft er niet automatisch meer gesloopt te worden, en in sommige gevallen (zoals inwoning en woning-splitsing) beoordelen we de bijgebouwensituatie helemaal niet. Als er maar geen bijgebouwen in onbruik raken c.q. blijven, is de beoordeling van bijgebouwen eenvoudig. Dan kijken we niet meer naar meters. U kunt er natuurlijk wel zelf voor kiezen om meters in te leveren (en dus te slopen) als bijdrage aan de per saldo toename van de omgevingskwaliteit. Maar als u wilt splitsen en denkt bijgebouwen tekort te komen, verwachten we dat u in het kader van de maximumregeling dat wel meteen met de splitsing aanvraagt. En daarom ook geen medewerking aan een bijgebouw dat u later pas aanvraagt, tenzij u een investering in het gehele erf doet.

En we zeggen ook: als we wel de bijgebouwen beoordelen is het ofwel hergebruiken binnen een bestemmingsregeling waar wij mee akkoord gaan, ofwel slopen. Meer smaken zijn er niet.

Het effect dat we verwachten is dat er meer gesloopt zal worden. Er is nu nogal wat leegstand (hoeveel precies weten we niet, maar de signalen die we krijgen zijn glashelder), omdat partijen zitten te wachten op iemand die in het kader van bovenplans verevenen de sloop komt betalen van een gebouw dat men zelf in eigendom heeft. We zijn al gevallen van flink meer dan vijf jaar leegstand tegengekomen.

En het effect van de nieuwe regeling in combinatie met keuzes 6 (meerdere functies in één bestemming) en 10 (maxima) is naar verwachting dat we voor dezelfde, gegeven hoe-

veelheid maatschappelijke wensen beduidend minder vastgoed nodig zullen hebben. Dat past prima bij onze wensen ten aanzien van duurzaamheid.

Tegelijkertijd beseffen we dat we de mogelijkheid nu open laten dat er met ons netjes een gebruik van bijgebouwen wordt overeengekomen die in de nieuwe bestemming past, maar dat men dan vervolgens leeg laat staan. Daar hebben we geen wettelijke instrumenten tegen. Maar als men dan later nog een keer langs komt met ook maar de kleinste wens waaraan planologische medewerking van ons nodig is, dan is het meteen: eerst slopen, anders denken we over medewerking aan het nieuwe idee niet eens na. We verwachten dat juist de open houding over hergebruik bovendien voorkomt dat men strategisch gedrag gaat vertonen.

#### ► Keuze 16 Over detailhandel

- a Uitbreiding van bestaande en vestiging van nieuwe detailhandel is bespreekbaar om economische en sociale redenen (ondernemerschap, elkaar ontmoeten, bestrijding van eenzaamheid, behouden van de sterke onderlinge banden, uitnodiging om uit huis te komen en te bewegen).
- b Aan nieuwe plekken voor detailhandel stellen we de volgende eisen:
  - De detailhandelsactiviteiten mogen niet duurzaam ontwrichtend werken voor de detailhandelsstructuur. Dat is een eis uit de jurisprudentie die toegepast op Winterswijk inhoudt: mag niet leiden tot uitholling van het centrum.
  - De erfafweging dient positief uit te vallen.
  - De winkelactiviteiten zijn gebiedseigen. Dat geldt onder andere wanneer de

verkochte producten (grotendeels) ter plaatse geproduceerd zijn, of streek-eigen zijn. Denk aan combinatie met horeca, proeverijen, agrarisch ondernemen, een camping.

- Het kavel dient reeds bebouwd te zijn. Nieuwbouw op onbebouwde kavels is niet bespreekbaar.
- Parkeren dient in principe op eigen erf opgelost te worden. In gevallen waarin we de activiteiten die we op het erf bespreekbaar vinden, maar het parkeren niet geheel op eigen erf opgelost kan worden, mag parkeren ook gebeuren op andere plekken die wij aanvaardbaar vinden. Dat is per situatie een kwestie van maatwerk, en kan in theorie ook een nee opleveren, namelijk als een dergelijke plek ontbreekt.
- Voor bestaande en nieuwe bebouwing voor detailhandel gelden de maxima net zoals voor alle andere activiteiten. Dus geen groei voorbij de fysieke grens van het kavel.

Punt a en b houden tevens in dat niet bespreekbaar zijn:

- Winkels die traditioneel tot PDV (Pefiere detailhandelsvestigingen) en GDV(grootschalige detailhandelsvestigingen) behoren.
- Supermarkten die qua reikwijdte de buurtschap overstijgen.

#### Toelichting

Hoewel we nog moeten ondervinden wat precies de inhoudelijke gevolgen zijn (komen er meer winkels, komen er vernieuwende ondernemersconcepten, gaan nieuwe doelgroepen

aangesproken worden, hoe worden recreatief verblijven en detailhandelsbestedingen met elkaar verbonden etc), is één ding zeker: deze keuze is een mix van oude en nieuwe argumenten. Het oude argument is de duurzame ontwrichting. We hebben binnen Winterswijk al jarenlang consequent de keuze voor een sterk en steeds sterker centrum gemaakt. Daar doen we ook niets aan af.

Nieuw is wel dat we op basis van moderne argumenten (ondernemerschap, gezondheid, eenzaamheidsbestrijding en sociale vitaliteit) kiezen voor ruimte voor detailhandel waar niet elke keer een koopstromenonderzoek, distributie-planologisch onderzoek of consumenten enquête onder moet liggen. En in combinatie met de bereidheid om functies binnen bestemmingen te combineren, verwachten we dat nieuwe mengingen van functies en verdienmodellen zullen ontstaan die passen bij ons en onze toekomst, zodat sociale en economische vitaliteit nog meer dan nu al het geval is hand in hand zullen gaan.

#### ► Keuze 17 Over functiemenging in de kernen

Functiemenging in de kernen van de buurtschappen vinden we belangrijk. Het draagt bij aan de doelen die we hebben op het gebied van gezondheid en leefbaarheid (elkaar ontmoeten, bewegen, niet vereenzamen, armoede bestrijden en voorkomen). Daarom zijn in de kernen andere functies dan wonen en detailhandel bespreekbaar indien:

- De functie geen grotere reikwijdte heeft dan de buurtschap EN
- Positief uit de erfafweging komt.

#### Toelichting

Voor andere functies dan detailhandel zijn de eisen wat minder talrijk, maar geldt wel dat ze gericht moeten zijn op de bevolking c.q. de ondernemers en / of bezoekers van de buurtschap. Op grond van deze keuze zullen nieuwe functies in de kernen bijna altijd hun plek moeten vinden op een kavel dat al bebouwd is. Uitbreiding of vervanging van bebouwing is natuurlijk bespreekbaar als in combinatie met de nieuwe functie en eventuele andere investeringen de omgevingskwaliteit per saldo toeneemt.

#### ► Keuze 18 Over netwerken, routes en verbindingen

Behalve voor functiemenging in de kernen kiezen we ook voor goede netwerken. Voor de mensen (om te ontmoeten, bewegen, de cultuurhistorie te beleven en aan elkaar door te geven), voor de flora en fauna, voor het water. Zo verbinden we. Met elkaar, met de natuur. En zo maken we gezond bewegen mogelijk.

In de vier Natura2000-gebieden (Korenburgerveen, Bekkendelle, Willinks Weust, Wooldse Veen) is de provincie het bevoegd gezag. Zelf sturen we voor de zeer lange termijn op het verbinden van Bekkendelle en Korenburgerveen, zodat grote aaneengesloten, verbonden natuur ontstaat. En we sturen op het verstandig selectief toegankelijk maken van de natuur, zodat deze voor mensen beleefbaar is, en bewegen, ontspannen, sportief inspannen, rust nemen allemaal goed en vlakbij mogelijk zijn.

#### Toelichting

Een van de manieren waarop we zelf invloed uitoefenen op de regionale doelen die we sa-

menvatten onder de term Gezondste Regio, is mensen te bewegen om te bewegen. Niet door drang of dwang, maar door aantrekkingskracht: rust, schoonheid, diversiteit, afwisseling, stilte, rust, donkerte. Bewegen om naar buiten te komen. Bewegen om die aantrekkingskracht elke 5 minuten, elke 200 meter weer anders te beleven. Functiemenging en sturing op kwaliteit zijn al aan de orde geweest als onderdeel van het gezondheidsbeleid. Daar hoort als derde component het completeren en versterken van netwerken bij. Niet alleen de netwerken waارlangs mensen zich bewegen. Ook de verbinding tussen de beide Natura 2000-gebieden, zodat soorten zich kunnen verplaatsen en vermengen, zodat gradiënten ontstaan die natuurwaarde en aantrekkingskracht toevoegen. Niet door bestaande functies van bovenaf terug te dringen, maar door als zich kansen voor doen, daar op in te spelen. Vandaar ook de zeer lange termijn die we hier voor nemen. We gaan niet dwingen om agrarische grond uit productie te nemen, bijvoorbeeld. De plekken die deel uit gaan maken van de verbinding duiden we ook niet op de kaart aan. Slechts een pijl om de denkrichting aan te geven. En de wens om minstens een natte en een droge robuuste verbinding tot stand te brengen, misschien wel gecombineerd.

#### ► Keuze 19 Over solitaire recreatiewoningen

Solitaire recreatiewoningen zijn voortaan ook bespreekbaar in andere dan cultuurhistorisch waardevolle bebouwing, onder de volgende voorwaarden:

- Alleen op bestaande erven waar ook gewoond mag worden (dat is een provinciale eis die wij overnemen).

- Keuzes 13d (over nieuwbouw) en 15d (over omzetting van bijgebouwen).
- Het moet – net als elk ander initiatief- per saldo bijdragen aan de omgevingskwaliteit in Winterswijk als geheel, en ook positief uit de erfafweging komen.

### Toelichting

Solitaire recreatiewoningen zijn woningen die geen deel uitmaken van een park. Bovendien moeten ze op een kavel aanwezig zijn waarop ook gewoond wordt. Zo willen we voorkomen dat er erven ontstaan met louter een recreatiewoning. Dat verbiedt de provincie, en dat willen we ook zelf niet.

### ► Keuze 20 Over water

- a Strikte bescherming van de drinkwaterbron en een zone daaromheen. In Corle hebben we een drinkwaterwingebied binnen onze gemeente. De hoeveelheid en de kwaliteit ervan beschermen we doordat we geen activiteiten of nieuwe bouwwerken toelaten die bedreigend c.q. hinderend zijn om de kwantiteit en / of de kwaliteit te garanderen. Daaronder vallen in ieder geval:
  - geothermie / warmte-koudeopslag;
  - boringen;
  - het gebruik van (vloei)stoffen, waaronder wasmiddelen (auto),olie, meststoffen en bestrijdingsmiddelen;
    - grondgebruik;
    - inrichting van de bovengrond;
    - riooloverstorten;
    - geen enkele denkbare vorm van vervuiling staan we toe indien en voor zover de effecten nadelig zijn voor de beschikbare, bedrijfseconomisch gezien win-

bare hoeveelheid drinkwater en / of de kwaliteit ervan. Dat geldt dus alleen in het gebied waarin de waterbron effecten zou ondervinden.

- b Water als deel van de kwaliteit van het buitengebied. Met name de beken, hun bijzondere loop, hun waterkwaliteit, hun afwisseling, bepalen mee het beeld van ons landschap en de waardering die we er voor hebben. Tegelijkertijd komen er functionele uitdagingen op dat watersysteem af door met name de lange termijn dynamiek. Perioden van extreme neerslag (zowel veel als weinig) stellen andere eisen aan het watersysteem, en zal ook het beeld en het gebruik van het landschap gaan beïnvloeden. We zullen ruimte bieden aan initiatieven die dat watersysteem robuuster maakt voor die lange termijn dynamiek. Initiatieven die daaraan bijdragen, zijn dus bespreekbaar.
- c Voor het functioneren van het buitengebied zijn eveneens bespreekbaar initiatieven om het water vast te houden om het later te benutten en de waterkwaliteit te verbeteren. Verder maken we het beleid van provincie en waterschap planologisch mogelijk om stroken langs de beken te verbossen, om meandering ruimte bieden, en de invloed van nutriënten op het oppervlakte water te beperken. Zo sturen we niet alleen op verbetering van de waterkwaliteit, maar ook op vasthouden van nutriënten op het land, en vergroting van de biodiversiteit.
- d We staan positief tegenover initiatieven die huidig gebruik combineren met het klimaatbestendig maken van het land-

schap. Het water vasthouden om het vervolgens voor beregening te gebruiken draagt bijvoorbeeld bij aan ons doel om kringlopen te sluiten, omdat we dat duurzaam vinden. De grond als spons en het afkoppelen van de hemelwaterafvoer passen daar ook in.

- e Transportleidingen voor schoon zowel als rioolwater beschermen we door ze met een vrijwaringszone te omgeven. Binnen die zone zijn bouwwerken en activiteiten verboden die risico op onderbreking van de levering betekenen en maken we activiteiten en bouwwerken mogelijk die nodig zijn voor het functioneren van de netwerken waar ze deel van zijn.
- f Samenspraak met drinkwaterbedrijf en waterschap. Watergebruik en waterbesparing hebben beide een relatie met onze duurzaamheidsdoelstellingen. We stemmen met drinkwaterbedrijf Vitens en met Waterschap Rijn en IJssel acties af om waterbesparing en bewust watergebruik meer deel uit te gaan laten maken van de keuzes die mensen, bedrijven en organisaties maken. Met dezelfde partijen stemmen we af in welke gevallen een gemeentelijk sproeiverbod als instrument mogelijk moet worden, en welke regels er in dat geval zullen gelden.

### Toelichting

Net zoals ons gezondheidsbeleid is bepaald in samenspraak met de GGD, zijn onze keuzes ten aanzien van water tot stand gekomen in overeenstemming met Vitens en Waterschap. De samenwerking gaat voort in het

opnemen van kaartbeelden die de bron, de beschermingszones en de vrijwaringszones weergeven, en die deel uitmaken van de Atlas Omgevingskwaliteit. Verder zal water, zowel kwantiteit als kwaliteit deel uitmaken van de erfafweging.

#### ► Keuze 21 Over natuurbegraven

Natuurbegraven staat op gespannen voet met de kernkwaliteiten van onze bodem- en onze waterhuishouding. Daarom maken we initiatieven voor natuurbegraven niet mogelijk.

#### Toelichting

Natuurbegraven kent twee vormen:

- Als natuurbegraafplaats (een door een derde geëxploiteerde begraafplaats waar men een graf voor een overledene kan kopen, huren of pachten).
- Als graf op een particulier erf, normaal gesproken in eigendom bij een familielid, op een plek die de overledene en / of de nabestaanden dierbaar is.

In Nederland zijn de regels voor de omgang met de gecremeerde resten van een overledene totaal anders dan voor lijken die niet gecremeerd zijn. Urnen thuis of in de tuin een plaats geven is geen enkel probleem. Asverstrooing is pas aan regels onderhevig als het veelvuldig op dezelfde plek gebeurt. Maar voor een graf zijn de regels streng.

Voor de Winterswijkse situatie zijn de eisen die de regelgeving stelt aan bodemkwaliteit en de waterbeheersing doorslaggevend. Op praktisch geen enkele plek in het buitengebied wordt bijvoorbeeld voldaan aan de eis dat de gemiddelde hoogste waterstand niet boven de

1.45m uit mag komen. Dat maakt dus technische maatregelen noodzakelijk. Daarop moeten we bovendien kunnen toezien en handhaven, en dat op momenten die om piéteit vragen. Omdat bovendien de vereiste bodemsamenstelling ook nergens aanwezig is, en de bodemkwaliteit wel een van de kernkwaliteiten is, willen we vooraf duidelijk zijn, en natuurbegraven nergens bespreekbaar maken.

#### 6.7 Keuzes die betrekking hebben op delen van het buitengebied

#### ► Keuze 22 Over de kernen

Alleen in en direct aansluitend aan de bestaande kernen is nieuwbouw van woningen op nieuwe erven bespreekbaar, op voorwaarde dat:

- dit stedenbouwkundig en landschappelijk passend is EN
- de gebouwen een kwaliteit hebben die past bij de plek waar ze gebouwd worden EN
- het gehele initiatief voldoende duurzaam is EN
- voldaan wordt aan de eisen uit het Volks huisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk.

#### Toelichting

In deze keuze hebben we de balans gezocht tussen alle kernkwaliteiten en alle doelen. Omdat die tezamen ook onze identiteit bepalen, is het een hele bewuste keuze, die ook -blijkend uit de vele inbreng hierover in de startbijeenkomsten, de dialoogavonden en de zienswijzen- op groot maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Op enkele plekken willen we nieuwbouw toestaan die kwaliteit heeft en aan een aangetoonde behoefte voldoet.

Daarmee nodigen we uit, maar zetten we ook niet de deur open om elke nog in aanmerking komende plek op pad te gaan naar nieuwbouw. Niet alleen is de behoefte daarvoor te beperkt. Ook niet elke eigenaar zal dit willen.

En vooral: er zijn plekken die wel aan de eis "onbebouwd en in of direct aansluitend aan de kern gelegen" wel voldoen, maar die we om andere redenen (landschappelijke kwaliteit, milieubelasting, historische, aardkundige waarde of verkeer aantrekkende werking) toch niet zullen toestaan om te bebouwen. Bovendien is het acceptabele winnen en woningtypen per plek verschillend, wat ook niet overal een rendabele exploitatie mogelijk maakt. Anders gezegd: ook op deze plekken is de erfafweging gewoon van toepassing. Net zoals het Volkshuisvestelijk afwegingskader woningbouw Winterswijk, dat ook in belangrijke mate op kwaliteit stuurt.

#### ► Keuze 23 Over wegzones

- a Verkeer aantrekkende werking is onderdeel van de erfafweging, en daarom elke keer weer een kwestie van: past het initiatief hier? Maar op hoofdlijnen kunnen we er toch wel enkele keuzes over maken. Initiatieven die direct of met hun door ons bepaalde maximale groei-mogelijkheden naar ons oordeel grote verkeer aantrekkende werking hebben (we kijken daarbij naar gemiddelde en naar frequentie en hoogte van de pieken en naar het soort voertuigen) zijn alleen bespreekbaar langs of in de wegzone waar zij bij passen. We onderscheiden drie typen wegzones:

- Langs de 80 km-delen van Misterweg,

Rondweg West, Groenloseweg, Rondweg Zuid en Kottenseweg, plus het deel van de Wooldseweg tussen de Rondweg Zuid en de ontsluiting van het Bedrijvenlandschap Slinge. Deze kunnen functies aan met de grootste verkeersstromen aan.

- Langs de 60 km-delen van Wooldseweg, Bataafseweg, Steengroeveweg, Vredenseweg en Meddoseweg. Hier zijn publieksgerichte functie zoals detailhandel, dagrecreatie, sport, evenementen e.d. bespreekbaar als de pieken alleen bij uitzondering hoog zijn en voor de overige tijd binnen de capaciteit van de weg wordt gebleven.
- Overige wegen in het buitengebied zijn alleen geschikt voor wonen, bedrijvigheid, publieksgerichte functies en evenementen van kleine schaal en met zeldzame en kleine pieken. In de kernen dient de verkeer aantrekkende werking bovendien te passen bij het overwegende woonkarakter van deze delen van het buitengebied.
  - b We gaan voorlopig nergens zandwegen verharden. Ze zijn beeldbepalend en cultuurhistorisch en toeristisch waardevol. Echt deel van onze identiteit. Maar op plekken waar we in het verleden verkeer aantrekkende activiteiten toegelaten hebben die tot gevolg hebben gehad dat de functie en de vorm van de weg niet meer met elkaar in overeenstemming zijn, gaan we bekijken in welke gevallen en wanneer verharding allicht toch de betere optie is. Want aan wegen die weliswaar historisch gezien onverhard zijn, maar feitelijk steeds kapot gereden worden, overwegen we wel iets te doen. Daarvoor komen we met een apart voorstel naar de raad zodra we die keuze definitief maken.

### Toelichting

Dit zijn twee voor de hand liggende keuzes. We gaan geen Veluwe worden met metersbrede geasfalteerde fietspaden. We blijven onszelf. En langs alle wegen alleen functies die bij de weg passen. Daar valt verder weinig aan toe te voegen.

### ► Keuze 24 Over ecologische gebiedstypen

We onderscheiden een aantal gebiedstypen. Per gebiedstype hanteren een ecologische ondergrens i.v.m. met duurzaamheid: we willen geen terugdringing van het leefgebied van ambassadeursoorten voor dat gebiedstype. En tegelijkertijd richten we ons op verbetering van het leefgebied voor streefsoorten. Welke gebiedstypen en soorten dat zijn, maken we duidelijk in de Atlas Omgevingskwaliteit, die beschikbaar komt bij de publicatie van de omgevingsvisie.

### Toelichting

Ten tijde van het schrijven van deze visie was nog niet geheel zeker over de lopende regionale en lokale processen om te komen tot het aanwijzen van zogenaamde ambassadeursoorten op tijd gereed komen om al in de eerste versie van de Atlas meegenomen te worden. Anders zal dat gebeuren ten tijde van de besluitvorming over het gemeentelijke Beleidsplan Landschap en biodiversiteit (de opvolger van het Landschapsontwikkelingsplan).

De essentie van deze keuze is dat we de basiskwaliteit van elk gebiedstype meetbaar maken door soorten aan te wijzen waarvan het leefgebied niet verder teruggedrongen mag worden. Dat betekent initiatieven tegenhouden die dat

effect hebben, en initiatieven positief beoordelen als ze juist tot verbetering of vergroting van het leefgebied van die soorten leiden.

### 6.8 Hoe beoordelen we initiatieven?

We nemen in onze beoordeling van initiatieven de volgende drie invalshoeken mee:

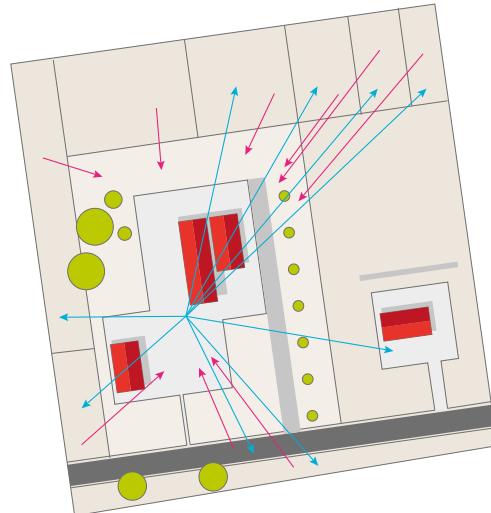
- 1 Omdat we in geen geval willen laten bouwen voor leegstand, dient de initiatiefnemer de maatschappelijke behoefte (punt a in de beoordeling) in de volgende gevallen aan te tonen:
  - Het initiatief betreft (deels) het bouwen voor gebruik door derden. Dus voor een of twee woningen (waarvan we aannemen dat die in de praktijk voor eigen gebruik zijn), of voor een bedrijfsgebouw voor eigen gebruik is geen onderbouwing van de behoefte nodig.
  - Het initiatief betreft (onder meer) een voorziening die gericht is op consumenten / bezoekers, zoals een recreatieve, culturele, toeristische, leisure- of horecavoorziening. Het gaat er daarbij om of er sprake is van een realistische business case, de verkeer aantrekkende werking helder is, en de kans op toekomstige leegstand minimaal is.
- 2 We beoordelen ook per erf of de omgevingskwaliteit per saldo toeneemt. Dit noemen we de erfafweging. Daarin nemen we de effecten mee die het initiatief heeft op de omgeving (blauwe pijlen in de figuur), en die de omgeving heeft op het initiatief (rode pijlen in de figuur). Van de omgeving naar het erf kunnen er beperkingen gelden vanwege bijvoorbeeld milieu (geluid, gevaar, fijnstof). En bodem, water en lucht, donkerte en stilte spelen

vaak ook mee, zowel bij de beoordeling van inwaartse als bij de beoordeling van uitwaartse effecten. Van het erf naar de omgeving kunnen er bovendien beperkingen gelden vanwege bijvoorbeeld de nabijheid aanwezige natuur. De reikwijdtes van effecten verschillen, en worden in de figuur voorgesteld door de lengte van de pijlen. Daarom kan het goed zijn dat er tussen twee kavels wel een blauwe, maar geen rode pijl loopt. Als er geen pijl loopt, is er geen effect dat we in de beoordeling meewegen. Dat is in het voorbeeld het geval bij de kavels linksboven (alleen een rood effect) en rechtsonder (alleen een blauw effect).

Bij de erfafweging werken we met kwalitatieve normen. De meerwaarde daarvan zit erin dat de plek en de combinatie van kwaliteiten en effecten op die plek (die elke keer weer uniek is) tot een lastiger maar eerlijker beoordeling leidt. Neem bijvoorbeeld landgoederen: elke eis die we daarvoor zouden kwantificeren, zou ze meer gelijkvormig maken. Terwijl in de combinatie van kwaliteiten en effecten de crux zit die elk landgoed een eigen toekomst zal geven. Waardoor ze bijdragen aan niet alleen de diversiteit aan landgoederen, maar ook aan functies, zakelijke en toeristische concepten, flora en fauna en doelgroepen die ze aanspreken.

Elementen die dus in de erfafweging een plaats krijgen:

- a de effecten van het initiatief binnen de eigen reikwijdte (zie "Figuur 13. Verbeelding van de erfafweging" op pagina 97);
- b de effecten van de directe omgeving op het initiatief (idem);



Figuur 13. Verbeelding van de erfafweging

- c vergelijkbare situaties in de directe omgeving;
  - d eerder gemaakte keuzes bij erven met gelijke functies;
  - e de omgevingskwaliteit van het erf als geheel.
- 3 Er zijn situaties waarin de vraag aangevoerd zal kunnen worden (zie onder 1) en de erfafweging positief uit zal vallen (zie onder 2), en we toch niet positief zullen beslissen. We beoordelen namelijk ook of we het initiatief beter niet hier maar elders gerealiseerd zien worden. Dan moet er wel zogenaamde structuurbeleid gelden, zoals bijvoorbeeld voor horeca (dat we binnenkort zoals al aangekondigd gaan herijken) en detailhandel het geval is. Dit

is punt b in de lijst van beoordelingselementen.

Samengevat komt de beoordeling neer op de beantwoording van de volgende vragen:

- is er voldoende vraag naar de functies die voorgesteld worden op de plek die voorgesteld wordt? Oftewel: kunnen we in redelijkheid concluderen dat we leegstand voorkomen?
- willen we het initiatief daar?
- willen we het daar op deze manier?
- of willen we het per se ergens anders?

## 6.9 De beoordeling met het bestemmingsplan is anders dan de beoordeling met deze visie. Wat dan?

Alle regels, dus ook de kwantitatieve normen uit het huidige bestemmingsplan buitengebied, blijven gelden. Maar als we willen afwijken, dan zijn de concrete beleidskeuzes in deze visie bepalend. Afwijkingen van het bestemmingsplan beoordelen we met de concrete beleidskeuzes in de omgevingsvisie tot aan de komst van het omgevingsplan. Als er (nieuwe) kwantitatieve normen wenselijk zijn, dan nemen we ze op in het nog op te stellen omgevingsplan. En als dat te lang op zich laat wachten, kunnen we kiezen voor een actualisatie van de omgevingsvisie.

## 6.10 Nadere toelichting op de erfafweging

### Leegstand voorkomen

We kijken niet alleen naar de korte termijn als we een initiatief beoordelen. Ook de lange ter-

mijn weegt mee. Leegstand voorkomen heeft alles te maken met onze centrale doelstellingen en twee rode draden die we opgesomd hebben in de paragraaf Visie op hoofdlijnen. Daarom willen we dat in bepaalde gevallen de maatschappelijke behoefte wordt aangetoond door de initiatiefnemer.

## Erf en kwaliteit staan centraal in de beoordeling

In plaats van “plek” gebruiken we als kern van de beoordeling “erf”. En in plaats van overal geldende doelen, normen, of regels, gebruiken we de eigenheid, de kwaliteit van de locatie waarop het initiatief zich richt als basis voor de beoordeling. Bij landgoederen gebruiken we niet een erf maar het gehele landgoed als schaal waarop de optimalisatie en dus ook de beoordeling van initiatieven moet plaatsvinden.

### Het begrip context

Kwaliteit gaat niet alleen over het erf zelf waarop het initiatief gerealiseerd zou worden. Het gaat net zo goed om de context, dat wil zeggen om:

- De effecten van het initiatief op de omgeving (uitwaartse effecten).
- De effecten van de omgeving op het initiatief (inwaartse effecten).

### Het begrip reikwijdte

De reikwijdte is het gebied waarin in- en uitwaartse effecten te verwachten zijn. De omvang ervan kan variëren van de buurt tot kilometers in de omtrek. Dat hangt af van het soort initiatief en van de omgeving. Voor de reikwijdte gelden vaak wettelijke afstanden, die we dus verplicht zijn aan te houden. Zijn er geen regels voor reikwijdte, dan bepalen we

de reikwijdte op basis van de criteria “de afstand waarop effecten van het initiatief meetbaar zullen zijn” en “de afstand waarop de directe omgeving invloed zal hebben op wat er op de plek van het initiatief wel en niet toege laten kan worden”. We betrekken daarbij niet alleen effecten voor de mens, maar ook voor flora, fauna, klimaat, bodem, en (grond)water, de donkerte, de stilte, op de cultuurgrond, en voor ons erfgoed.

### Waar bestaat de context uit?

Tot de context behoren alle aspecten van kwaliteit die we in de Atlas Omgevingskwaliteit hebben vastgelegd. De kaarten zijn niet in alle opzichten van een dergelijk groot detailniveau dat daarmee de definitie van de context compleet is. Ook de ligging ten opzichte van de kavels in de directe omgeving en de functies van de kavels binnen de reikwijdte tellen mee.

Bovendien maakt de ontsluiting en bereikbaarheid van het erf altijd deel uit van de beoordeling indien het initiatief andere typen verkeer dan tot nu toe veroorzaakt c.q. extra verkeersbewegingen teweegbrengt. Het gaat niet alleen om aantal, maar ook om de modal split, en de verdeling over de dag. Menging van verkeerssoorten die onveiligheid veroorzaakt, is niet acceptabel. Bij de beoordeling spelen verder aspecten een rol als de ligging ten opzichte van de hoofdwegen, de dwarsprofielen van nabijgelegen en ontsluitende wegen, en de verharding.

En tenslotte behoren tot de context algemene regels die tot nu toe ook al erkende opgaven van het beleid van overheden waren: een goede ruimtelijke ordening, een veilige leefomge-

ving, een gezonde leefomgeving, een blijvend waardevol landschap, en duurzaamheid.

### Voorbeelden van context en reikwijdte

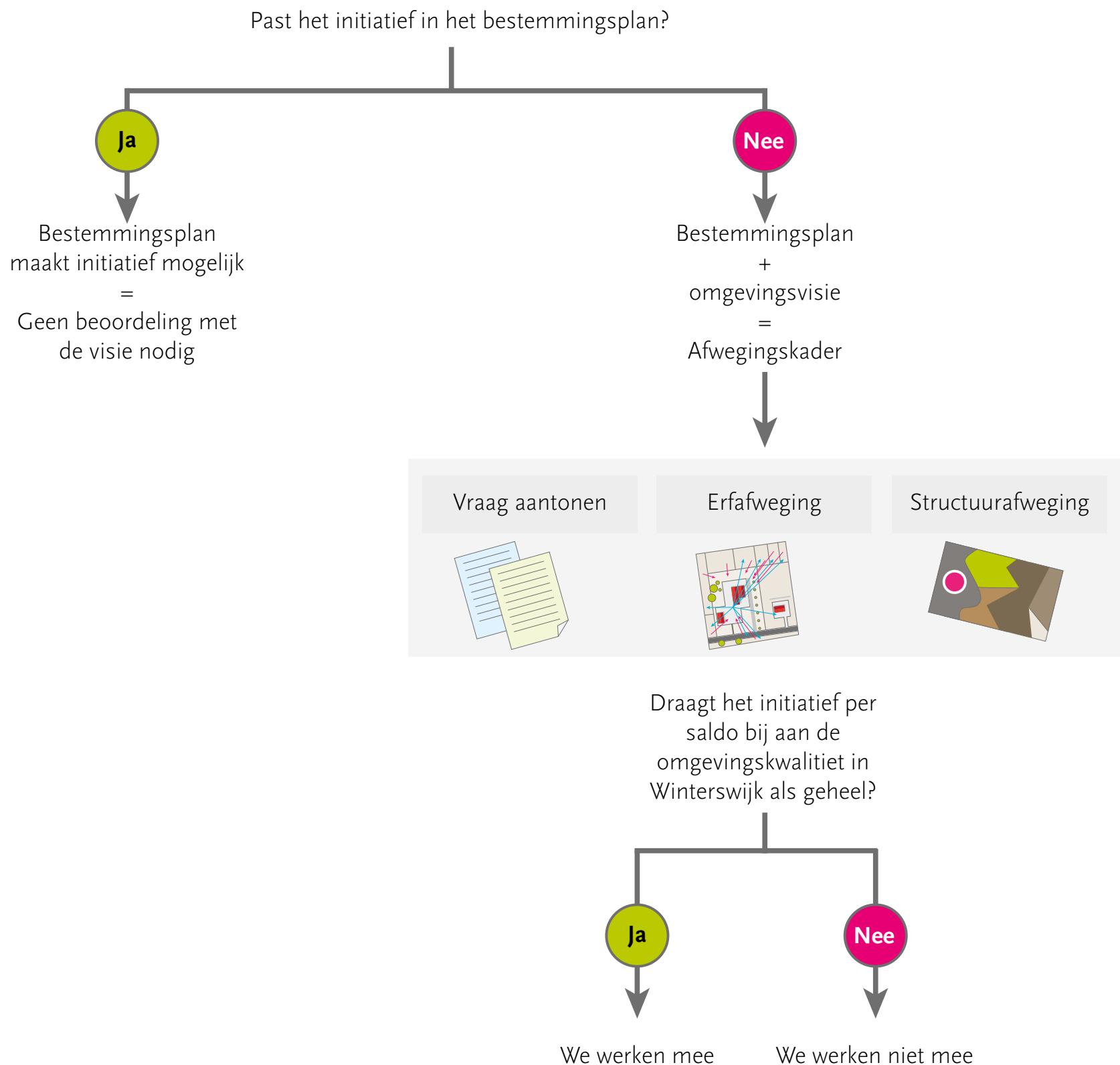
Natura2000-gebieden hebben een reikwijdte van soms wel 2 km. Dat hangt af van het type initiatief. Elk heeft een eigen reikwijdte. Met andere woorden: initiatieven binnen die zone ondervinden inwaarts effect van de regels die voor Natura2000-gebieden gelden. Dat betekent in de praktijk dat de Natura2000-gebieden beperkingen opleggen in die zone.

Een nieuwe recreatieve voorziening met regionale reikwijdte, heeft effecten in de gehele Achterhoek en Westmünsterland. Dat is een uitwaarts effect. Bestaande functies en voorzieningen binnen die zone kunnen effecten ervaren van het nieuwe initiatief. Die effecten worden meegenomen in de erfafweging.

## 6.11 De toepassing van de begrippen context en reikwijdte

Tot de context behoren in ieder geval:

- De gezondheid van mens, bodem, water, lucht en natuur binnen de reikwijdte.
- De effecten op leefbaarheid en duurzaamheid binnen de reikwijdte.
- De ligging ten opzichte van de kavels in de directe omgeving.
- De verkavelingsstructuur.
- De ligging van de plek in een ensemble en de bijdrage van het initiatief aan dat ensemble.
- De functies van de kavels binnen de reikwijdte.
- De milieukwaliteit (lucht, geluid, veiligheid etc), het landschapstype, de natuur, cul-



Figuur 14. De werkwijze bij beoordeling van een initiatief



tuurhistorie, bodem, archeologie, geologie, waterhuishouding en ecologie binnen de reikwijdte.

- De ontsluiting en bereikbaarheid van het erf: daarbij betrekken we alle wegen die voertuigen gebruiken om het erf te bereiken. Zo sturen we op het voorkomen van vrachtverkeer over onverharde wegen, te smalle wegen, langs schoolroutes of door 30km-zones. Daarnaast spelen aspecten een rol zoals de ligging ten opzichte van de hoofdwegen, de dwarsprofielen van nabijgelegen en ontsluitende wegen, en de verharding.
- De aantallen en typen voertuigen die het erf zullen gebruiken. We willen voorkomen dat verkeer zich zo mengt dat we kunnen voorstellen dat er gevvaarlijke situaties ontstaan.
- De verdeling van verplaatsingen over het etmaal, over de week, over het jaar. Denk bijvoorbeeld aan:
  - pieken, zoals bij scholen, sportvoorzieningen, evenementen en toeristische attracties;
  - ritten in nachtelijk uren;
  - gelijkmatig verdeeld over de dag.

En we kunnen in ons oordeel ook kavels betrekken met een vergelijkbare functie en ligging die buiten de reikwijdte liggen. Dat zal vooral gebeuren wanneer uw initiatief iets wil dat binnen de reikwijdte nog niet voorkomt.

### Gelijke regels voor iedereen kunnen toch leiden tot verschillende beslissingen

Elke plek is uniek, maar daarmee nog niet onvergelijkbaar met andere plekken. Dat is het vertrekpunt van het beleid in deze visie. Geen twee situaties zijn volstrekt gelijk, maar er zijn ook geen twee situaties die in alle denkbare opzichten van elkaar verschillen.

We benadrukken dat we de keuzes op elke situatie toepassen die ons ter beoordeling voorgelegd wordt. Maar hoewel de regels elke keer gelijk zijn, kan de uitkomst van de ene afweging toch afwijken van de uitkomsten van een andere afweging. Met andere woorden: wat op de ene locatie wat ons betreft geen enkel probleem zal blijken te zijn, kan op een andere plek niet bespreekbaar blijken. Ook al lijken beide initiatieven op het eerste gezicht sterk op elkaar. En dat zit in de eigenheid van elke plek en zijn context.

### Elke beslissing zullen we beargumenteren

Elke keuze beargumenteren we met behulp van een veelheid aan regels, namelijk:

- uit de wet;
- uit de omgevingsvisie en omgevingsverordening van het rijk;

- uit de omgevingsvisie en omgevingsverordening van de provincie;
- uit onze eigen verordeningen, zoals de APV;
- uit het bestemmingsplan / omgevingsplan;
- uit andere door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdocumenten.

### Argumenten in de beoordeling hebben betrekking op de effecten

We beoordelen initiatieven niet op het gebruik (de functie, de bestemming) of bijvoorbeeld de maten en volumes van bebouwing, maar op de effecten die uitvoering van het initiatief bij realisatie zal hebben op de fysieke leefomgeving.

#### Bijvoorbeeld:

Twee initiatieven voor de vestiging van een bedrijf op een voormalig agrarisch perceel, gelegen op grote afstand van andere bebouwing. We beoordelen ze gelijk voor zover ze qua maat en schaal vergelijkbaar zijn. En als ze in hetzelfde landschapstype gelegen zijn, zijn ze ook op dat punt voor ons vergelijkbaar. Maar liggen ze ieder in een eigen landschapstype en aan wegen die totaal verschillend van karakter zijn, dan zal op die punten de beoordeling / afweging anders uit kunnen vallen. Omdat de effecten op elk van beide plekken verschillend zijn.

# Hoofdstuk 7 Uitvoering

## 7.1 Atlas Omgevingskwaliteit

De Atlas Omgevingskwaliteit maakt de concrete beleidskeuzes en de daarbij van belang zijnde kwaliteiten via de kaart inzichtelijk. De Atlas is behulpzaam bij het beantwoorden van de volgende twee vragen:

- ik heb een plek in gedachten. Wat mag ik daar?
- ik heb een plek in gedachten en daar een idee voor? Mag dat? Zo ja, onder welke voorwaarden?

In de Atlas vindt u de letterlijke teksten van de concrete beleidskeuzes. In een hele serie beleidskeuzes zijn kwaliteiten aan de orde die niet overal in het buitengebied aanwezig zijn. Dus gelden die beleidskeuzes ook niet op elke plek in gelijke mate. Dat laat de Atlas zien.

Kwaliteiten die u in de Atlas terug vindt, zijn onder andere:

- Onbebouwde versus bebouwde kavels.
- Ligging van het kavel in of direct aansluitend op een kern.
- Ligging van een kavel in een wegzones.
- Donkerte.
- Stilte.
- Ligging in een waterbeschermingszone (rond de bron in Corle).
- Ligging in een vrijwaringszone voor een

watertransportleiding.

- Aanwezigheid van minstens één cultuurhistorisch waardevol gebouw op het kavel.
- Ecologische basiskwaliteit

De Atlas zal gelijk met de visie gepresenteerd worden. Omdat bijvoorbeeld kwaliteiten als donkerte en stilte, en voor de begrenzing van wegzones en vrijwaringszones keuzes gemaakt moeten worden bij het samenstellen van de Atlas, zal hierover nog democratische besluitvorming volgen. De visie bevat de keuzes op strategisch niveau. Daar waar concrete begrenzingen van gebied nodig zijn of normstelling voor een kwaliteit een keuze is, komt daar een raadsbesluit of een mandatering aan het college te pas.

## 7.2 Opstellen omgevingsplan

We hebben als gemeente niet de ambitie om voorop te lopen bij het maken van een omgevingsplan. Dat document moet wel de juridisch bindende doorvertaling geven van deze visie. Tegelijkertijd hebben we ook nog geen omgevingsvisie voor de kom. In essentie is de keuze: wat doen we in parallelle processen en wat doen we na elkaar? Dat zal naar verwachting in 2020 gebeuren.

## 7.3 Regiodeal

In de programmalijn Vitaal platteland van de regiodeal voor de Achterhoek is een kans opgenomen om vraagbundeling op te gaan zetten. Het college spant zich in om die kans te verzilveren. We hebben procesgeld gevraagd om te kunnen komen tot enerzijds integrale keukentafelgesprekken en anderzijds gezamenlijke inkoop.

De vraagbundeling is een aanpak per adres. Ieder wordt in de gelegenheid gesteld om in gesprek te gaan met een interviewer, waarbij de vraagstelling open en integraal is: hoe ziet u de toekomst van uzelf, uw gezin, uw bedrijf, uw erf?

Gezamenlijk inkopen kan zowel in het sociale als in het fysieke domein, en misschien ook wel in het financiële (bijvoorbeeld gezamenlijk financieren, crowdsourcen of dergelijke). Wij perken de mogelijkheden voor vraagbundeling niet a priori in. Of het nu het opruimen van asbest is, of hoveniersdiensten zijn, of de vervanging van daken of de sloop van in onbruik geraakte bijgebouwen of het opknappen van vervallen cultuurhistorische bouwwerken, gezamenlijkheid heeft niet alleen financiële

voordelen, maar zeker ook sociaal prettige effecten, biedt kansen voor het regionaal bedrijfsleven, en levert ons allen een nog mooier buitengebied op.

#### 7.4 Begroting

Voor de regiodeal is geld in onze begroting gereserveerd. Gaat de vraagbundeling onverhooppt geen deel uitmaken van de regionale aanpak, dan komen we met een aanvullend voorstel in onze eigen begroting om de vraagbundeling dan op gemeentelijke schaal te organiseren. En in beide gevallen verbinden we het sociale en fysieke domein en leggen we verbanden met de opgaven armoedebestrijding, inclusie en duurzaamheid.

#### 7.5 Gebiedsvisies

Een instrument dat zowel tot uitwerking als uitvoering van de visie dient, is de gebiedsvisie. Voor de steengroeve en omgeving is een actualisatie onderweg. De beide anderen ('t Hilstelo en kleiput en omgeving) blijven ongewijzigd. Een vierde wordt inmiddels samen met de provincie in de steigers gezet: de gebiedsvisie Misterweg. Dat is niet alleen een uitvoering van deze visie, maar ook een uitvloeisel van de lokale en regionale onderzoeken naar

de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen. In die gebiedsvisie wordt ook de ambitie voor de lange termijn meegenomen om Bekkendelle en Korenburger Veen te verbinden, en de N318 toekomstbestendig te maken.

Andere gebiedsvisies liggen nog niet in het verschiet, maar zullen we opstarten als er integrale, strategische, lange termijn vraagstukken aandienen die we in gezamenlijkheid met belanghebbenden op willen pakken. Gebiedsvisies gaan dus niet uit van uitnodigingsplanologie, maar van een vorm van gezamenlijk belang. Onze rol is dan ofwel dat wij zelf ook een inhoudelijk belang hebben, ofwel het proces wil begeleiden omdat de uitkomst voor de gemeenschap van belang is. Daarbij laten we ons leiden door de vier doelen (sociaal vitaal, economisch vitaal, versterk de kwaliteit en beleef het landschap) en de twee rode draden (leefbaarheid en duurzaamheid / toekomstbestendigheid).

#### 7.6 Initiatieven.

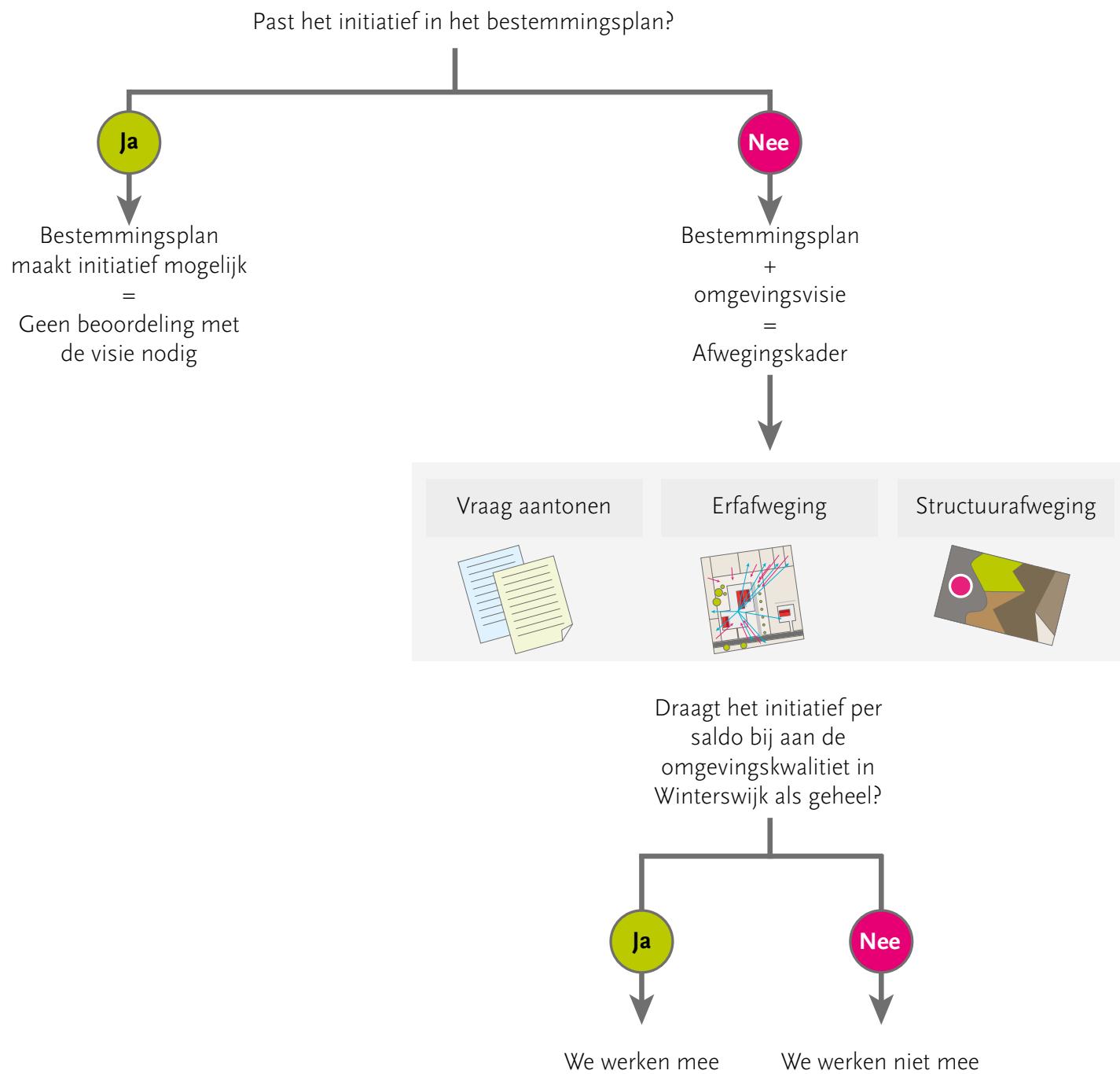
Gezien de keuze voor uitnodigingsplanologie is dit misschien wel de allerbelangrijkste lijn van uitvoering. Wij gaan niet bédanken. We gaan méédenken. We gaan nee zeggen als het

niet anders kan, maar vooral de mits van de jamaats helpen invullen door behulpzaam te zijn. We gaan niet uitleggen wat volgens ons moet, maar maken gebruik van de betrokkenheid en creativiteit, de bereidheid om te investeren en risico te nemen etc. Met de visie hebben we een duidelijke koers in handen op basis waarvan we in die meer dan toe nu toe begeleidende rol plannen tot ontwikkeling, en uiteindelijk tot uitvoering te brengen.

#### 7.7 Actualiseringen

De omgevingsvisie bevat niet het complete omgevingsbeleid, en zal dat ook hooguit over vele jaren pas doen. We hebben in hoofdstuk 6 al eerder opsomming gegeven van onderwerpen die op zich in het omgevingsbeleid thuis horen, maar nog niet in deze visie zijn verwerkt. En ook de elementen die al wel in deze visie meegenomen zijn, zullen af en toe herijkt moeten worden.

De keuze om uit te nodigen, is ook een keuze om goed in de gaten te houden wat maatschappelijke wensen zijn, en hoe die veranderen. We laten dus maatschappelijke ontwikkelingen mede bepalen wanneer we welke onderdelen van beleid zullen moderniseren.



Figuur 15. De werkwijze bij beoordeling van een initiatief

Dat is de eerste lijn: inspringen als maatschappelijke ontwikkelingen daartoe reden geven. Maar vaak zijn dat ontwikkelingen binnen één of twee sectoren. Als bijvoorbeeld de veranderingen in de detailhandel aanleiding zijn om ons detailhandelsbeleid te actualiseren dan doen we dat. Het resultaat zal allicht een nieuw beleidsdocument zijn, zoals in dit geval waarschijnlijk een detailhandelsvisie. Bij de aanbieding van dat document, hoort dan in de systematiek van de Omgevingswet ook dat we aangeven in welke mate de keuzes in die visie een actualisering van het omgevingsbeleid als geheel inhouden.

De tweede lijn is de lijn van de integrale bezinning op ontwikkelingen die zich voordoen. Dat doen we periodiek. Door monitoring (bijvoorbeeld voor wonen) en door het gesprek aan te gaan. Momenteel werkt de werkgroep Participatie van het project Invoering Omgevingswet aan een voorstel hoe om te gaan met participatie in het geval van opstellen, evalueren of actualiseren van een visie. Tot zo lang werken we op informele basis samen met BSV, LTO en

BSV. En WCL heeft tijdens het opstellen van de visie de ruimte gelaten om haar eigen geledingen de belangenbehartiging te laten verzorgen. Als WCL na vaststelling een andere rol voor zichzelf ziet, dan pakken we die ook eerst informeel en later conform het voorstel van de werkgroep Participatie op.

### 7.8 Acties

Vanzelfsprekend wordt op de nog ontbrekende delen van het omgevingsbeleid actie ondernomen zoals:

- actualiseren toeristisch-recreatief beleid, beleid verblijfsrecreatie, horecabeleid, evenementenbeleid,
- onderzoek naar de geschiktheid van locaties als toekomstig nieuw bedrijventerrein.

En om de uitvoering van de visie extra te ondersteunen:

- opnemen van de vraagbundeling in de regiodeal.



## **Bijlage 1: Overzicht van overige beleidsdocumenten**

## **Overzicht van overige beleidsdocumenten**

### **Wat blijft van kracht, wat verdwijnt er en wat willen we aanpassen?**

De afgelopen jaren is er een veelheid aan beleid geproduceerd. De toekomstige Omgevingswet heeft als ambitie gelanceerd dat onder meer gemeenten de hoofdzaken van hun beleid voor de fysieke leefomgeving integraal samenbrengen in een Omgevingsvisie (art. 3.2 sub c Ow). Daar komt bij dat de Omgevingsvisie die we aan het voorbereiden zijn voor het buitengebied in ieder geval de huidige Visie Buitengebied uit 2005 vervangt. De vraag ligt daarom voor welk beleid we volledig integreren in de nieuwe Omgevingsvisie, welk beleid geheel vervalt en voor welk beleid we enkel de ‘hoofdzaak’ benoemen in de Omgevingsvisie. Daarom deze inventarisatie van al het bestaande gemeentelijke beleid.

Thema & beleid	Wanneer en wie is het vastgesteld?	Wat wordt geregeld?	Status
<b>Duurzaamheid</b>			
Energievisie Winterswijk	Raad, 2017	Doelstellingen energie, moratorium op wind en prioriteiten energiemaatregelen.	Blijft bestaan
Energiemix Winterswijk	Raad, 2017	Overzicht kansrijke alternatieve energiebronnen en aantallen.	Blijft bestaan
Beleidskader zonneparken en zonnevelden	Raad, 2018	Geeft de ontwerpprincipes voor ontwikkelingen in buitengebied en het te volgen proces voor sociale en ruimtelijke inpassing. De verdere concretisering is opgenomen in de handreiking Zonneparken en zonnevelden (2019)	Blijft bestaan
Uitvoeringsplan Duurzaamheid	Raad, 2019	Beleidsregels duurzaamheid, speerpunten en concrete activiteiten voor 2019 - 2022	Blijft bestaan
<b>Economie</b>			
Beleidsnota economie	Raad, 2017		Blijft bestaan
Detailhandelsvisie 2011-2016	Raad, 2011		Blijft bestaan omdat deze ook over de kern gaat
<b>Gezondheid en sport</b>			
Beleidskader volksgezondheid	Raad, 2017		Blijft bestaan
Beleidskader wonen met zorg	Raad, 2017		Blijft bestaan
Sportnota	Raad, 2014	In voorjaar 2020 komt er een nieuwe sportnota.	Blijft bestaan
Plan Toekomstbestendige buurt(speel)tuinen	Planning 2020		
Geologie en archeologie			
Beleidsnota geologie	Planning 2020	Visie, doelstelling, beleidskeuzes, uitvoeringsprogramma.	Nieuw beleid wordt in 2020 vastgesteld.

Thema & beleid	Wanneer en wie is het vastgesteld?	Wat wordt geregeld?	Status
Beleidsnota archeologie	Raad, 2010	Visie, doelstelling, beleidskeuzes (waaronder onderzoeksverplichtingen) en uitvoeringsprogramma.	Geactualiseerd beleid wordt in 2020 vastgesteld.
<b>Landschap</b>			
LOP	Raad, 2017		Wordt in 2019 beleidsvisie biodiversiteit en natuur
Kadernota Achterhoekse erven veranderen	Raad, 2008		Blijft bestaan
Cultuur			
Nota kunst en cultuur	Raad, 2018	Cultuurbeleid voor de komende 4 jaar. Speciale punten cultuureducatie, breder bereik voor cultuur, samenwerking met Duitsland en in stand houden huidige cultuuraanbod.	Blijft bestaan
Kadernota cultuur	Raad, 2018	De basis voor de cultuurnota	Is afgedaan
<b>Horeca en recreatie</b>			
Nota verblijfsrecreatie	Raad, 2008		Blijft bestaan
Horeca als nevenfunctie bij hoofdfuncties in het buitengebied van Winterswijk	Raad, 2010		Blijft bestaan
<b>Wonen</b>			
Woonvisie Winterswijk Vitaal 2016-2020	Raad, 2016	Visie op wonen op de middellange termijn en basis voor prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties	Wordt in 2020 vernieuwd
Volkshuisvestelijk afwegingskader Woningbouw Winterswijk 2019-2025	Raad, 2019	Afwegingskader voor nieuwe woningbouwplannen en basis maximale termijn realisatie woningbouwplannen ('voorzienbaarheid')	Blijft bestaan

Thema & beleid	Wanneer en wie is het vastgesteld?	Wat wordt geregeld?	Status
Beleidskader Wonen met Zorg 2017-2019	Raad, 2017	Hoe om te gaan met bestaande en nieuwe initiatieven voor wonen met zorg (24-uurszorg/intramuraal)	Wordt in 2019 vernieuwd
Beoordelingskader Wonen met Zorg	Raad, 2018	Kwalitatief beoordelingskader voor nieuwe initiatieven wonen met zorg (24 uurszorg/intramuraal)	Mogelijk in 2019 samengevoegd met beleidskader
Sociaal			
Beleidsplan Wmo en Jeugd	Raad, 2019	Geeft aan wat we de afgelopen jaren hebben bereikt en wat onze speerpunten voor de komende jaren zijn op het gebied van Wmo en Jeugd.	Blijft
RO Algemeen			
Bestemmingsplan buitengebied	Raad, 2011		Na vaststelling omgevingsvisie volgt proces tot omgevingsplan
Functies zoeken plaatsen zoeken functies in Winterswijk	Raad, 2008	Het beleidskader dat aangeeft welke functies onder welke voorwaarden zijn toegestaan in het buitengebied bij hergebruik van bestaande gebouwen.	Blijft bestaan
Landgoederen in Winterswijk	Raad, 2010		Vervalt
Visie Buitengebied	Raad, 2005		Vervalt
Paardenhouderijen in het buitengebied van de gemeente Winterswijk	Raad, 2011	De planologische voorwaarden en manier van regelen van paardenhouderijen.	Vervalt
Bovenplans verevenen	Raad, 2011	De regels en voorwaarden voor het betalen voor sloop elders indien men zelf onvoldoende meters sloopt op eigen erf bij nieuwbouw of uitbreiding van een woning of een bijgebouw	Vervalt

Thema & beleid	Wanneer en wie is het vastgesteld?	Wat wordt geregeld?	Status
Beleidsnota huisvesting arbeidsmigranten van binnen de EU in Winterswijk	Raad, 2015		Blijft bestaan
Nota handhaving illegaal grondgebruik	B&W, 2007		Blijft bestaan
Nota uitbreiding van niet-agrarische bedrijvigheid in het buitengebied van Winterswijk	Raad, 2010		Vervalt
Beleidsnota huisvesting arbeidsmigranten van binnen de EU in Winterswijk	Raad, 2017		In 2019 of 2020 vernieuwd
Cultuurhistorie			
Erfgoednota 2017-2020 Aalten, Oost Gelre en Winterswijk	Raad, 2016	Visie op erfgoed en een uitvoeringsprogramma	Tot 2021. Daarna evaluatie en actualisatie
Kerkenvisie	In ontwikkeling	Behoud van kerken als erfgoed	2020
Verkeer			
Verkeersstructuurplan Winterswijk	Raad, 2010		Blijft bestaan
Milieu			
Geluidsbeleid	?		Blijft bestaan?

Thema & beleid	Wanneer en wie is het vastgesteld?	Wat wordt geregeld?	Status
<b>Veiligheid en openbare orde</b>			
Integraal veiligheidsplan Achterhoek Oost 2019-2022	Raad, 2018		Blijft bestaan
Coffeeshopbeleid	Raad, 2016		Blijft bestaan
APV	Raad, 2018		Blijft bestaan
<b>Onderwijs</b>			
Visie onderwijsvoorziening 2016	Raad, 2016		Blijft bestaan
Beleidsnota realisatie onderwijsvisie 2018	-		Blijft bestaan
<b>Water</b>			
Gemeentelijk Waterplan Winterswijk 2019-2023	Raad, 2019		Blijft bestaan

