

Gebiedsplan 0.1
Gebiedsontwikkeling Winterswijk
Eerste concept

provincie Gelderland

gemeente Winterswijk

Waterschap Rijn en IJssel
WATERBEHEER: VEILIG EN OP MAAT

CONCEPT

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 6
2 Waar werken we naar toe? 7
3 Natuurdoelen: herstel en versterking in en buiten Natura 2000-gebieden 8
Natuur in samenhang met landschap 8
4 Waterdoelen: kwaliteit en kwantiteit 10
Kwaliteit: Kader Richtlijn Water 10
Kwantiteit: Droogte Aanpak Achterhoek 11
5 Perspectief voor de landbouw en een leefbaar platteland 12
Landbouw is maatwerk 12
Agrarische structuren 12
6 Hoe gaan we dit doen? 14
Natuurmaatregelen 14
Watermaatregelen 14
Voorbeeld van een project: Woold & Limbeek 16
Voorbeeld van een instrument: het Markemodel 17
7 Op weg naar een Gebiedsplan en wettelijk geborgde maatregelen 18
Geborgde maatregelen 18
Bouwen op een goede grondslag 19
8 Van Gebiedsplan 0.1 naar 2.0 22
Eén plan voor alle overheden en partners 22

CONCEPT


Huppel 3,4
't Hilgelo 1,6
Winterswijk 3,4
Sevink Mölle 1,6
Meddo 0,8
Eibergen 12
72856/001

CONCEPT

Voorwoord

Voor u ligt het Gebiedsplan 0.1 voor de gebiedsontwikkeling Winterswijk. Dit is een ambitieus plan dat beschrijft hoe provincie Gelderland, Waterschap Rijn en IJssel en de gemeente Winterswijk de komende jaren aan de slag gaan in het buitengebied van Winterswijk.

Het doel is om een gedegen toekomstperspectief te gaan leveren voor alle mensen die hier wonen, werken en recreëren. Dit doen we samen met het gebiedsteam en de Stichting WCL, een samenwerking die de gebiedsontwikkeling Winterswijk al jaren drijft. De liefde voor het landschap van alle partijen in het gebied is wat het unieke Winterswijkse cultuurlandschap heeft gevormd. Hier bouwen we op voort.

Waarom Winterswijk?
Winterswijk is een dynamische gemeente waar verschillende opgaven en ambities samenkomen. Het dorp vormt het levendige centrum in het bijzondere landelijk gebied. Niet voor niets zijn hier vier Natura 2000-gebieden aangewezen; het Winterswijkse buitengebied herbergt unieke kwaliteiten. Daar zijn we trots op, maar hieruit volgen ook uitdagingen.

De te behalen doelen zijn goed te combineren. Denk aan een robuuste waterhuishouding, het versterken van landschap en natuur, een toekomstperspectief voor de landbouw in combinatie met een leefbaar platteland, waarin wonen, werken, recreatie en bereikbaarheid ook een plek vinden.

Binnen de gebiedsontwikkeling beschouwen we het volledige Winterswijkse buitengebied met alle daarbinnen liggende opgaven en maken keuzes waar we kunnen combineren en waar we moeten prioriteren.

Zo ontstaat een gebiedsontwikkeling waarin onze doelen niet tegenover elkaar staan, maar elkaar versterken. Hiermee kan Winterswijk zijn functie als vitale regionale kern blijven vervullen en een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van geborgde maatregelen rond stikstofreductie en natuurherstel, waarmee er voor de inwoners en bedrijven in de provincie Gelderland ruimte ontstaat in de vergunningverlening.

De volgende stap
Met dit Gebiedsplan 0.1 maken we concreet hoe we gezamenlijk aan dit toekomstperspectief gaan werken. Door middel van een interbestuurlijk programma borgen we de samenwerking tussen de overheden. We scheppen hiermee de voorwaarden voor een gedegen en transparante participatie met het gebied en een integrale benadering van de opgaven. We nemen het heft in handen om nu de goede keuzes te maken voor onze toekomst.

Met deze samenwerking helpen we elkaar om als overheden én als bewoners te blijven werken aan een economisch, sociaal en ecologisch perspectief voor het buitengebied van Winterswijk.

Gosse Visser
Wethouder Winterswijk

Peter Schrijver
Heemraad Waterschap Rijn & IJssel

Helga Witjes
Gedeputeerde Provincie Gelderland





CONCEPT

1 Inleiding

Dit is de eerste opzet, een preview van het formeel, groot, rechtsgeldig Gebiedsplan voor het buitengebied van Winterswijk. Het introduceert een samenwerking tussen de provincie Gelderland, de gemeente Winterswijk en het Waterschap Rijn & IJssel. Het **Gebiedsplan 0.1** geeft een overzicht van de opgaven die samen met beheerders, ondernemers, eigenaren en bewoners de afgelopen jaren zijn opgehaald. Het is **een belangrijke stap naar realisatie**: binnen een half jaar werken we het uit naar een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) met daarin kaarten, maatregelen, scenario's en te verwachten doelbereik en neveneffecten. Goed onderbouwde maatregelen en bindende afspraken over Natura 2000 en KRW vormen de basis voor natuurherstel, landbouw en landschap. Het doel van maatregelen in het watersysteem is functiebediening: voor landbouw en natuur. De vorm en **wettelijke grondslag** die we kiezen om deze uitwerking te bundelen is het **Gebiedsplan**. Dit plan legt maatregelen vast die stikstof terugdringen in het gebied, zodat activiteiten ook in de toekomst vergund kunnen worden. Zo maken we ruimte voor nieuwe bedrijvigheid en toekomst voor boeren en recreatie. De beleidsmatige vertrekpunten zijn:

- De provinciale doelen uit het Gebiedsproces Winterswijk ('het Vitaal Platteland' uit voorheen het NPLG/ VLGG) en GMS;
- De Omgevingsvisie Buitengebied Winterswijk;
- De Aanpak Droogte en Wateroverlast Achterhoek & Liemers, van provincie, gemeente en waterschap samen met LTO Noord, Vitens en de terreinbeherende organisaties.

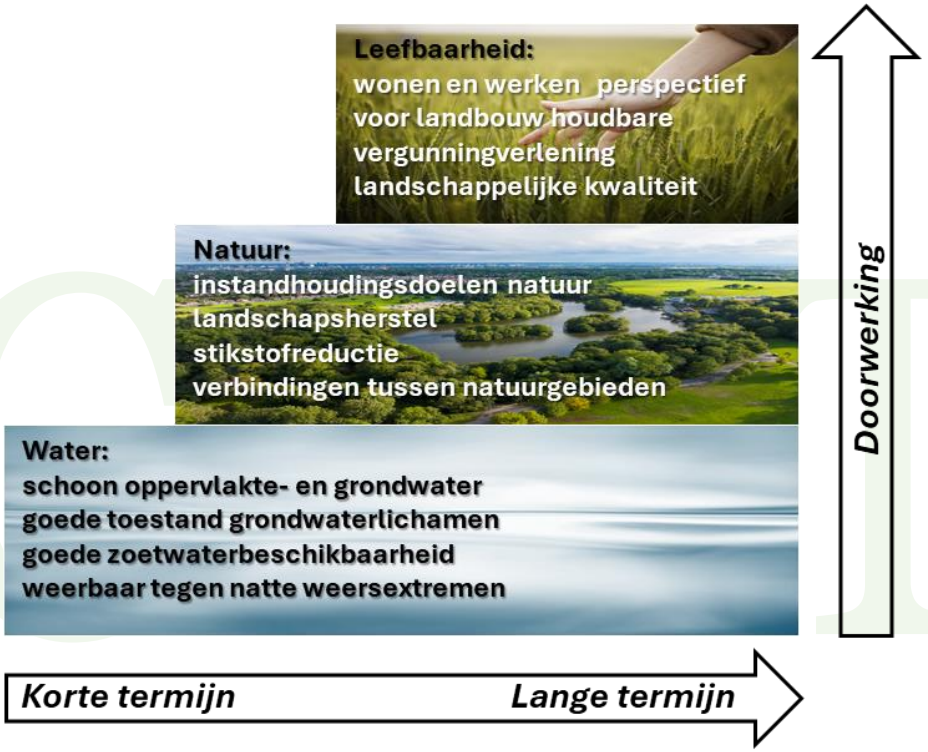


Figuur 1. Begrenzing plangebied en ligging van de beken

2 Waar werken we naar toe?

De Gebiedsontwikkeling Winterswijk werkt toe naar een toekomstbestendig landelijk gebied in de gemeente Winterswijk. De kwaliteit van natuur en landschap in het gebied heeft de laatste jaren onder druk gestaan door droogte en stikstofneerslag. Gelderland 'zit op slot' totdat de maatregelen uit de Natura2000 Beheerplannen zijn uitgevoerd. Huidige woningbouw en bedrijvigheid draait onder bestaande vergunningen. Maar in de toekomst kan een probleem ontstaan voor nieuwe plannen. Winterswijk draagt met stikstofmaatregelen bij aan een oplossing voor dit gezamenlijke probleem. De landbouw heeft te maken met vergrijzing en noodzaak tot innovatie. De eerste stappen richten zich dan ook op versterking van de landbouw als economische drager van het buitengebied. Het Gebiedsplan voor Winterswijk zal een wenkend perspectief bieden met ondersteuning voor bedrijven en verbeteringen in landgebruik. Dit is een lange termijndoel dat pas over jaren zichtbaar en merkbaar is. Eerst gaan we voldoen aan wettelijke opgaven voor natuurherstel, voldoende water en schoon water.

De lidstaten van de Europese Unie nemen maatregelen om de kwaliteit van de natuur in speciale beschermingszones (de Natura 2000-gebieden) te behouden en te verbeteren. Het Gebiedsplan geeft uitvoering aan de Europese Habitatrichtlijn en sluit aan bij de maatregelen in de Natura 2000-beheerplannen. Daarin staat ook heel precies welk natuurherstel en welke hydrologische maatregelen nodig zijn. Stikstof is een knelpunt voor de natuurkwaliteit. Tot nu toe zijn daar nog geen maatregelen voor vastgesteld. De provincie Gelderland wil vooruitlopend op landelijk beleid duidelijkheid scheppen over de opgave en hoe die te bereiken.



Figuur 2. 'Doelentrap' laat zien hoe de projecten die we nu starten doorwerken naar lange-termijn doelen op een schaal van ongeveer tien jaar.

3 Natuurdoelen: herstel en versterking in en buiten Natura 2000-gebieden

Natuur in samenhang met landschap

Het wettelijke doel van het Gebiedsplan, voor alle drie de overheden is het herstel en behoud van kwaliteit van de natuur in de Natura 2000-gebieden Korenburgerveen, Willinks Weust, Wooldse Veen en Bekendelle (https://www.gelderland.nl/20themas/natuur/gelderse-natuurgebieden).

Daarnaast versterken we de natuur binnen **het Gelders Natuurnetwerk (GNN)** en de aangewezen gebieden voor de **Gelderse maatregelen Stikstof (GMS)**. Dit gaat om blijvende verbeteringen in het gebied Winterswijk die elkaar versterken. We willen gezonde bossen, velden, houtwallen, sloten en beken die samen een robuust landschap vormen.



Figuur 5. Wooldse Veen

Doel	Maatregelen	Toelichting
Natuurherstel in Natura 2000-gebieden	In de Natura 2000-gebieden Korenburgerveen, Willinks Weust, Wooldse Veen en Bekendelle natuur herstellen en in stand houden.	Natuurbeheerplannen zijn leidend in herstel in de Natura 2000-gebieden
Maatregelen buiten de Natura 2000-gebieden die bijdragen aan de kwaliteit van de natuur in en om deze gebieden:		
Waterkwantiteit	Maatregelen aan de waterhuishouding rondom de Natura 2000-gebieden waardoor deze gebieden niet (of veel minder) verdrogen en/of overstromen	Samenhang met watermaatregelen: slim combineren
Waterkwaliteit	Maatregelen die invloed hebben op de kwaliteit van het water met name op de hoeveelheid nutriënten in het oppervlaktewater	Samenhang met watermaatregelen: slim combineren
Connectiviteit	Met connectiviteit bedoelen we verbindingen, zodat soorten zich van A naar B kunnen verplaatsen en de soort daardoor beter in stand blijft. **Dit zijn geen N2000 gebieden.**	In eerste instantie binnen GNN. Brengen in kaart in de uitwerking naar het Gebiedsplan 2.0.
Reductie van stikstofuitstoot	De stikstofopgave vraagt aanpassingen van de landbouw. De provincie zal in de landbouw sturen op reductie van stikstofuitstoot,	Dit werken we uit samen met de sector
Natuurwateren	Natuurwateren zijn ecologisch waardevolle wateren en.vormen de bovenlopen van o.a. de KRW-wateren. Een verbetering van deze natuurwateren ondersteunt de te treffen maatregelen in de KRW-wateren en levert een impuls aan natuurherstel op.	Vastgelegd in het Regionaal Water Programma. Dit werken we uit met aanliggende eigenaren en gebiedspartijen.
Landschaps-herstel	Behoud, herstel en ontwikkelen van landschap en biodiversiteit. Focus ligt hierbij op versterken van het ecologisch netwerk, o.a. door ecologisch bermbeheer, laanboombeplanting	Hierbij kan een koppeling gemaakt worden met het gemeentelijk plan herstel stormschade

Het stikstofprobleem

Nederland moet de stikstofbelasting in de Natura 2000-gebieden terugdringen. In 2035 mag 74% van het stikstofgevoelige oppervlak niet langer overbelast zijn. De norm voor overbelasting is de Kritische Depositiewaarde (KDW). Deze waarde verschilt per habitattype. De provincie richt zich niet uitsluitend op het halen van de KDW, maar vooral op het nemen van alle mogelijke maatregelen binnen het gehele gebied Winterswijk. Daarbij kijken we aan welke knoppen we kunnen draaien om de stikstofuitstoot te verminderen.

De stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden in Winterswijk komt voor minder dan 15% uit het gebied zelf, de rest waait aan. Winterswijk wil graag een deel van de oplossing zijn en bijdrage leveren aan het terugdringen van de uitstoot, voornamelijk uitstoot van stallen en mest-aanwending. De Ministeriële Commissie heeft in haar Startpakket (april 2025) aangegeven dat de landbouwsector in 2035 42-46% minder moet uitstoten dan in 2019. Deze ambitie is overgenomen in de landelijke 'gezamenlijke bouwsteen emissiereductie landbouw' (Gezamenlijke-bouwsteen-emissiereductie-landbouw.pdf).

Voor de situatie in Winterswijk ligt de passende norm tussen de 42% en 60%. Dit is ergens tussen het gemiddelde voor de hele provincie (en de onderkant voor Nederland) en de strenge doelen in de nabijheid van N2000-natuur. De provincie streeft ernaar om in februari/maart 2026 deze bandbreedte te versmallen en specifiek aan te geven welke reductie nodig is.

Sinds de standaardisering van de meetmethode in 2018 is de uitstoot rond Winterswijk 10% afgenomen. (Voor mobiliteit en industrie is dit 13 en 27%). In CBS gegevens voor Winterswijk zien we hoeveel het aantal dieren in het gebied is afgenomen sinds 2010: 10% voor melkvee en 30% voor jongvee (Landbouwverkenning, DLV, juni 2023). Als we het huidige beleid en de ontwikkelingen doortrekken tot 2035, komen we uit op maximaal 24% stikstofreductie. (Voor mobiliteit en industrie is dit 40 en 50%). Er is dus nog wel een weg te gaan. Mogelijk is de werkelijke reductie al iets hoger doordat bedrijven gestopt of gewijzigd zijn zonder dat dit is geregistreerd. Het onder de loep nemen van vergunningen is dan ook een voorwaarde om het effect van nieuwe maatregelen zichtbaar te maken.



Figuur 6. Stroomgebied Limbeek

4 Waterdoelen: kwaliteit en kwantiteit

Kwaliteit: Kader Richtlijn Water

De wettelijke doelen voor de waterkwaliteit zijn vastgelegd in de Kader Richtlijn Water (KRW). De KRW verplicht alle Europese lidstaten om elke zes jaar een Stroomgebiedbeheerplan vast te stellen. In dit plan staat hoe het gesteld is met de waterkwaliteit, welke verbeterdoelen gelden en welke maatregelen nodig zijn om die te bereiken.

De KRW-doelen voor dit gebied zijn door het waterschap uitgewerkt in vier stroomgebieden:

- Ratumsebeek-Willinkbeek
- Groenlose Slinge
- Keizersbeek
- Boven Slinge

De KRW-doelen zijn in detail uitgewerkt in factsheets per waterlichaam. De actuele versie kan worden gevonden op Home | Het Waterkwaliteitsportaal

Maatregelen en acties voor Winterswijk volgen uit de doelen voor waterkwaliteit vastgelegd in de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027. De KRW richt zich op drie hoofdonderdelen:

1) biologie: de ecologische toestand van het water;
2) algemene fysisch-chemische kwaliteit: zoals fosfor, stikstof, temperatuur en zuurgraad;
3) chemische kwaliteit: waaronder specifiek verontreinigende stoffen zoals ammonium.

In de periode tot 2027 wordt gewerkt aan KRW-maatregelen in de Groenlose Slinge, Beurzerbeek bovenlopen, afvoervertragende maatregelen in de Boven Slinge en beekherstel Bemersbeek-Schippersbeek. Een groot aantal KRW-maatregelen zijn afgerond of in afronding (aanpassing RWZI Winterswijk, Beurzerbeek benedenlopen, Stuw Berenschotbrug-Miste).



Figuur 4. Bekendelle

CONCEPT

Voor de periode 2028-2033 wordt een nieuw Stroomgebied-beheerplan opgesteld met maatregelen om de waterkwaliteitsdoelen te halen. Verwacht wordt dat de maatregelen voor de KRW-wateren in Winterswijk zich focussen op afspraken met Duitsland, maatregelen direct langs en in de KRW-wateren en maatregelen om bestand te zijn tegen de effecten van klimaatverandering (droogte, wateroverlast en hitte).

Een aantal bovenlopen van de KRW-stroomgebieden heeft een hoge ecologische waarde. De provincie heeft deze wateren aangewezen als Natuurwater (voorheen wateren met een Specifieke Ecologische Doelstelling (SED) of Hoge Ecologische Doelstelling (HED).

Kwantiteit: Droogte Aanpak Achterhoek

Een klimaatrobuust gebied is een belangrijke voorwaarde voor een toekomstbestendig watersysteem. In zo'n gebied kunnen ruimtelijke inrichting en aanpassingen in het watersysteem de toenemende weersextremen – zowel natte als droge periodes – opvangen. Een klimaatrobuust gebied garandeert voldoende en schoon water voor natuur, landschap, landbouw en drinkwatervoorziening. En het is bestand tegen steeds extremere weersomstandigheden. Het waterschap heeft met de Aanpak Droogte en Wateroverlast Achterhoek & Liemers (een samenwerking van provincie, gemeente en waterschap samen met LTO Noord, Vitens en de terreinbeherende organisaties scenario's in voorbereiding. De belangrijkste onderdelen zijn de basis voor deelprojecten die volgen uit het gebiedsplan. Deelgebied Woold en Limbeek is de eerste hiervan.

CONCEPT

5 Perspectief voor de landbouw en een leefbaar platteland

Landbouw is maatwerk

De leefbaarheid in het buitengebied van Winterswijk staat onder druk. Verschillende trends versterken dit effect: het voorzieningenniveau in de buurtschappen neemt af, en er is weinig perspectief voor jonge en doorstartende agrariërs. Het behoud van een vitale agrarische sector is cruciaal voor de economie en de kwaliteit van het gebied. Een gezond gebied geeft blijvende aantrekkingskracht voor recreatie en toerisme.

Verbeteringen in de waterhuishouding zorgen voor een klimaatrobuust buitengebied met voldoende en schoon water voor natuur(herstel), landbouw, en drinkwater. Het maakt het gebied beter bestand tegen gevolgen van toenemende weersextremen (nat en droog). Zo ontstaan de fysieke voorwaarden voor het goed functioneren van de verschillende gebruiksfuncties. Steeds vaker geldt daarbij: water en bodem zijn 'sturend' voor het gebruik van de ruimte.

Landbouw is maatwerk en iedere ondernemer heeft een eigen verhaal. Voor behoud en versterking van de sector zijn er een aantal basisvoorwaarden. De grondgebonden landbouw blijft overeind als economische drager van het buitengebied. De landbouw staat ook aan de basis van het coulisselandschap en is beheerder van een groot deel van het buitengebied. Hoe sterker de sector, des te beter is zij in staat is om te gaan met huidige en nieuwe opgaven. Bedrijfseconomische vitaliteit blijft het uitgangspunt. Een maatregel daarvoor is samen met de sector werken aan **versterking van de agrarische structuur**. Om dit te bereiken zetten we in op een brede grondstrategie, inzet van het ANLB en managementmaatregelen.

Een ambitie voor de landbouw is het verminderen van de belasting op de omgeving en het ruimte bieden aan opgaven op gebied van water en natuur. De doelen die we uitwerken en vaststellen zijn:

- reductie van de stikstofemissie
- verlagen van de nutriëntenbelasting op het grond- en oppervlaktewater;
- verminderen inzet chemische middelen voor gewasbescherming;
- agrarische structuurverbetering (grondgebruik);
- verhogen van de biodiversiteit op en rond landbouwgrond.

Agrarische structuren

Het coulissenlandschap rond Winterswijk is zeer afwisselend. Overal stromen beekjes. Bos, houtwallen en bomenrijen verdelen het landschap in kleine, onregelmatige landbouwpercelen. Het is een aantrekkelijk landschap, dat het verhaal vertelt van eeuwenlange ontginning. Bewoners en recreanten waarderen dit landschap dan ook zeer. Bomen en opstanden rond de landbouwpercelen, de essen en dekzandruggen vragen om goed beheer en onderhoud. Het aantrekkelijke landschap trekt zowel toeristen als nieuwe bewoners aan. Landschapsherstel is dan ook een belangrijk speerpunt in de Omgevingsvisie Buitengebied van de gemeente.

Natuurinclusieve landbouw en agrarisch landschapsbeheer zijn een manier om dit waardevolle landschap in de toekomst te behouden. De opstanden, struweelranden en sloten zijn ecologische verbindingszones die van belang zijn voor natuurherstel en robuustere Natura 2000-gebieden. Samen met de agrarische sector kijken we hoe de agrarische structuur versterkt kan worden in samenhang met de natuurdoelen. De provincie heeft daarvoor de middelen om bijvoorbeeld gronden aan te kopen.

CONCEPT

Belangrijke rol voor de landbouw
We vragen de landbouw om te komen met maatregelen en met ons afspraken uit te werken om de doelen en maatregelen te bereiken.

- Voor stikstof specifiek afspraken over mestaanwending en staluitstoot. Managementoplossingen op dit gebied zijn bijvoorbeeld veevoeraanpassingen, en technische maatregelen (zoals stalafsluiting in combinatie met luchtwassers, mestvergisters)
- Afspraken op basis van het 'trappetje van Remkes': innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen om (op termijn) structureel minder vee in het gebied te houden. Een belangrijk deel van de ondernemers heeft geen opvolger in het bedrijf. We willen met bedrijven die over vijf of tien jaar willen stoppen afspraken maken en daarna vergunningen aanpassen of intrekken.

Ondernemers willen best meewerken aan maatregelen, als de overheid zorgt voor aantrekkelijke regelingen met betere vergoedingen. Daar doen we ons best voor. Desondanks vraagt emissiereductie altijd een eigen investering die de ondernemer niet onmiddellijk kan terugverdienen.

Grond is dé sleutel voor succes in gebiedsprocessen. Eigenaren en gebruikers maken zich zorgen om waardedaling van de grond door nieuw beleid. We willen daarvoor een gelijk speelveld scheppen. Een idee is om voor aankoop en verdeling van grond te gaan werken met een coöperatie. Voor pachters van gronden is de situatie extra complex: zij vrezen inkomstendaling, maar kunnen hun grond niet verkopen of ruilen. Het grondproces zit daardoor op slot en maakt het gebied kwetsbaar voor externe aankoop. Verwerving van stoppende bedrijven biedt kansen: voor grond (kavelruil voor landbouw en gebiedsdoelen) en voor permanente emissiereductie.

Ondernemers die willen verplaatsen, geven de voorkeur aan vervangende grond die door de overheid wordt aangeboden. Ook gronden voor tijdelijk gebruik vallen daaronder. Een deel van de boeren staat open voor een (verkenning van) wettelijke herverkaveling. Dit wordt gezien als een instrument dat rechtszekerheid biedt en ongelijkheid voorkomt.

>>>>>

>>>>

De procedure duurt ongeveer vijf jaar, veel sneller dan bij een vrijwillige ruilverkaveling. Deze vraag moet uit het gebied komen want in de eerste plaats gaan we uit van medewerking op basis van goed overleg en overeenstemming. Bij een wettelijk herverkaveling met een inrichtingsplan en -besluit (Omgevingswet) wordt op grote schaal grond van eigenaren in een bepaald gebied geruild. De provincie (Gedeputeerde Staten) kan besluiten om zo'n proces te starten. Zie ook Wettelijke herverkaveling - Kadaster.nl

We gaan stimuleren dat ondernemers met interesse in agrarisch natuurbeheer toegang krijgen tot de juiste informatie en middelen. We kunnen laten zien onder welke condities agrarisch natuurbeheer aantrekkelijk kan zijn (bijvoorbeeld in samenwerking met VALA). De gebieden rond Natura 2000-gebieden lenen zich bij uitstek voor extensieve landbouw met langjarig agrarisch natuurbeheer, in de vorm van bloemrijke graslanden (niet mesten, geen gewasbescherming, wel beweiden). Belangrijk is dat hier goede vergoedingen tegenover staan, mogelijk in combinatie met afwaardering van de grond.



6 Hoe gaan we dit doen?

Natuurmaatregelen

De opgave en maatregelen voor de Natura 2000-gebieden liggen vast en zijn minutieus omschreven in de Natura2000 Beheerplannen. In de afgelopen decennia is al heel veel bereikt met kleine projecten. Om op de schaal van het gebied een duurzame slag te maken werken we in het eerste kwartaal van 2026 de natuurdoelen integraal uit. Onze inzet is om maatregelen voor de natuur slim te combineren met die voor water. Een klimaatrobuust dus droogtebestendig gebied is een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van natuurherstel. Daarbij werken we in de breedte met versteviging van de onderlinge verbinding tussen natuurgebieden via het bestaande Gelders Natuurnetwerk (GNN), houtwallen, sloten en andere lijnelementen, en het versterken van ecologisch waardevolle natuurwateren.

Maar ook door simpele en snel uitvoerbare maatregelen als bloemrijke en kruidenrijke stroken rondom akkers. Deze stroken bieden beschutting en voedsel voor hazen, egels en vogels. Vlinders, amfibieën, en plantensoorten verplaatsen zich via deze stroken en bereiken zo ook de Natura 2000-gebieden. De komende periode stellen we, samen met partijen in de regio, de maatregelen vast en de bijhorende locaties om natuurherstel te realiseren.

Watermaatregelen

Op basis van de kenmerken van bodem en landschap hebben we zoekgebieden bepaald waar watermaatregelen zinvol zijn. Dit zijn gebieden waar maatregelen bijdragen aan een klimaatrobuust gebied. Bijvoorbeeld door water vast te houden in dekzandgebieden (‘sponswerking’). Door water tijdelijk op te vangen en waar mogelijk te infiltreren in natuurlijke laagtes in het landschap. En door de waterafvoer te vertragen door aanpassingen in de beken en op aangrenzende gronden in samenwerking met eigenaren. Dat voorkomt verdroging en benedenstroomse overstromingen.

Deze maatregelen dragen ook bij aan een betere waterkwaliteit (KRW) door te zorgen voor voldoende water, stroming van water en het voorkomen van afvoerpieken. Een aangepaste inrichting met beschaduwing en meer structuur door bijvoorbeeld beekhout, zorgt voor behoud van de ecologisch waardevolle beken.

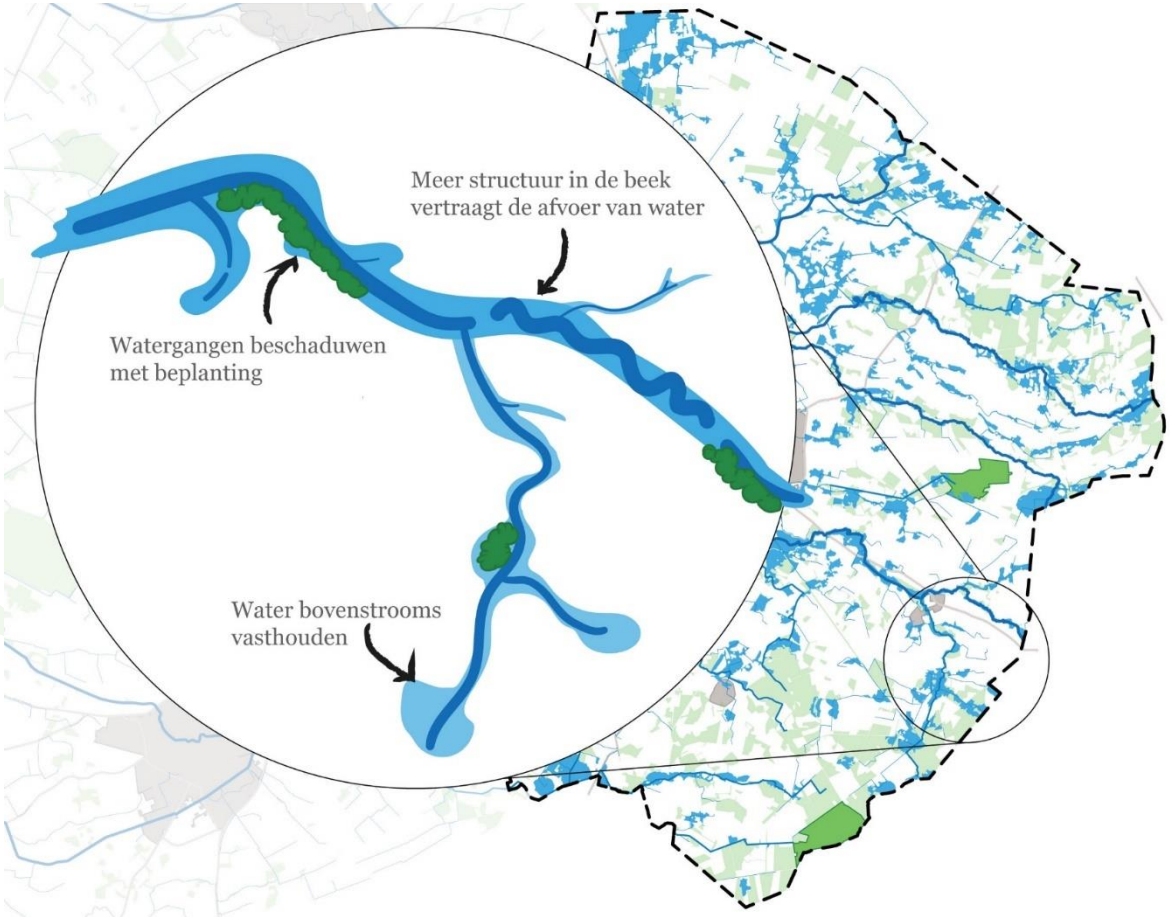
Grond

Grond is een sleutelfactor voor alle opgaven in het gebied. Voor de landbouw is langjarige beschikbaarheid en ligging van eigen- en pachtgronden van belang. Voor de water- en natuuropgaven is ruimte nodig.

We verwachten dat de komende 10 jaar veel bedrijven als gevolg van demografische ontwikkelingen zullen stoppen. Daarmee komt veel grond in beweging. Als we kunnen organiseren dat we deze grond in het gebiedsproces kunnen inzetten, kunnen we zowel de sector te versterken als de natuur en wateropgaven realiseren. Met het stoppen en overdragen van nb-wet vergunningen ontstaat tegelijk stikstofwinst.

We vragen de sector om ons te helpen om de vrijkomende gronden aan te kopen en (grotendeels) opnieuw toe te delen aan de sector. Dit heeft te maken met het Didam-arrest, staatssteunregels en voorwaarde dat niet meer dan de marktprijs betaald mag worden. We verwerken de aanpak in een gezamenlijke grondstrategie en onderzoeken of we een grondcoöperatie kunnen stichten die privaat op de grondmarkt kan opereren. Deze kan naar eigen inzicht gronden van stoppers verwerven en toedelen aan de blijvers. Daarin hebben zowel overheden als het gebied zeggenschap.

CONCEPT



Figuur 7. Schetsmatige weergave van mogelijke watermaatregelen

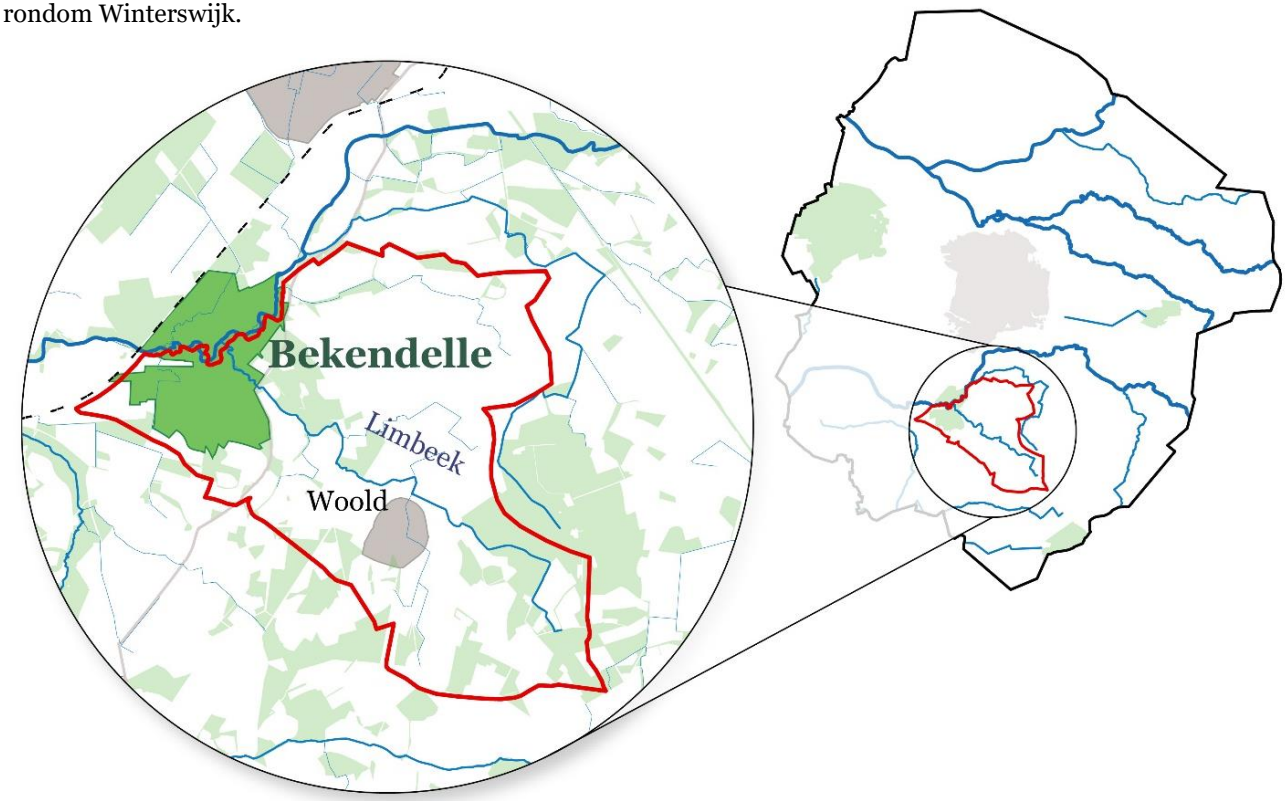
CONCEPT

Voorbeeld van een project: Woold & Limbeek

In het gebied van Woold & Limbeek combineren we verschillende toekomstbestendige maatregelen om problemen rond water, natuur, landschap en landbouw op te lossen. De Limbeek is een zijloop van de Boven Slinge en loopt door het gebied Woold. Hier bouwen we aan een goede samenwerking tussen overheden, georganiseerde gebiedspartners en individuele belanghebbenden. We leren veel van dit project en met die ervaring op zak starten we de volgende projecten rondom Winterswijk.

Wat levert het op?

- Een klimaatrobuust (deel)gebied;
- Bijdrage aan versterking van het Natura 2000-gebied Bekendelle via hydrologische maatregelen en 'ecologische stapstenen';
- Kwaliteitsverbetering bos en biodiversiteit;
- Ecologisch herstel natuurwater Limbeek;
- Versterking landschap en identiteit;
- Toekomstbestendige agrarische sector;
- Bijdrage aan recreatie en leefbaarheid.



Figuur 8. Ligging van gebied Woold & Limbeek

Voorbeeld van een instrument: het Markemodel

Het Markemodel komt erop neer dat verbeteringen in de landbouw van onderop worden ingezet. Bedrijfsadviseurs halen gegevens op en stellen samen met de sector Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) op. Het model komt voort uit de Vruchtbare Kringloop Achterhoek en Liemers (nu Vruchtbare Kringloop Oost https://vruchtbarekringloopoost.nl/)
en is gebaseerd op twee ervaringen:

- het huidige sturingsmodel voor duurzame landbouw stimuleert onvoldoende en is niet effectief genoeg;
- kringlooplandbouw doe je samen.

In werksessies merkten de partijen (boeren, ketenpartijen, overheden en maatschappelijke organisaties) dat ze ondanks de verschillen in belangen, rollen en verantwoordelijkheden, allemaal werken aan dezelfde doelen. Die "common ground" bleek een vruchtbaar gezamenlijk vertrekpunt te zijn voor verandering. Deze vorm van samenwerken is de basis van het Markemodel. De Marke staat historisch gezien immers voor gedeelde belangen en verantwoordelijkheden.

De huidige Markeraad bestaat uit Vruchtbare Kringloop Oost, Friesland Campina, Provincie Gelderland, Rabobank en Waterschap Rijn en IJssel en richt zich op melkveehouders. We willen dit verder uitbouwen in de gebiedsontwikkeling Winterswijk om de initiatieven van de ondernemers structuur te geven. Een grote kans zien we door het stimuleren van managementmaatregelen op stikstof, nutriëntenbelasting en gewasbeschermingsmiddelen. Het Markemodel kan werken op de lange termijn als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zoals betrokkenheid van ketenpartijen en bewezen validiteit van de gebruikte kpi's.



Figuur 9. De Hoven

7 Op weg naar een Gebiedsplan en wettelijk geborgde maatregelen

Geborgde maatregelen

Om weer vergunningen te kunnen verlenen die standhouden bij de rechter, moeten we aantonen dat we concrete stappen zetten. Daarvoor zijn zogenoemde 'geborgde maatregelen' nodig. Een geborgde maatregel biedt zekerheid over de uitvoering en draagt direct bij aan het behalen van de gestelde doelen. Een geborgde maatregel is een bindende afspraak. **Bijvoorbeeld we spreken af dat in 2030 een bedrijf stopt of krimpt en een bepaalde vergunning kan worden ingetrokken**. Of over grondruil, functieverandering, of mestaanwending. De stappen die we zetten moeten structureel in de goede richting bewegen. Daar toetst de rechter op.

Met de 3 overheden willen we zo snel mogelijk laten zien dat we samen in de goede richting bewegen. We kiezen daarvoor een samenwerkingsvorm die een degelijke wettelijke grondslag biedt. We kiezen voor een samenwerking die zorgt dat er naast noodzakelijke maatregelen ('zuur') ook investeringen in kwaliteit ('zoet') plaatsvinden.

De overheden leggen samen de maatregelenpakketten vast voor water en natuurherstel, inclusief monitoring, financiering en een tijdpad. **Elke overheid behoudt de eigen rol en bevoegdheid:**

- aanpassing van de waterschapsverordening, de legger of beleidsregels (waterschap)
- omgevingsplanwijzigingen voor ruimtelijke borging (gemeente)
- aanpassing van provinciale verordening of aanpassing van beleidsregels (provincie).

Geborgde maatregelen

Geborgde maatregelen zijn maatregelen die:

1. al zijn uitgevoerd of klaar voor uitvoering of om in vastgesteld beleid op te nemen;
2. vastliggen in officiële plannen of besluiten (die zijn vastgesteld door Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten, of vastgelegd in een gemeentelijk Omgevingsplan), zoals het gebiedsplan of het AERIUS Monitor-systeem;
3. betrouwbaar en opvolgbaar zijn en juridisch houdbaar zijn bij het beoordelen van vergunningaanvragen op grond van de Wet natuurbescherming.

In het kader van stikstofbeleid en natuurherstel betekent dit dat geborgde maatregelen:

1. bijdragen aan het voorkomen van verdere verslechtering van stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden;
2. herstel van de kwaliteit van stikstofgevoelige natuur als basis voor de 'instandhouding';
3. zijn opgenomen in de natuurdoelanalyse (NDA) en daardoor als "zeker" worden beschouwd als het gaat om effectiviteit en uitvoering.

Daartegenover staan **nog niet geborgde maatregelen**, zoals:

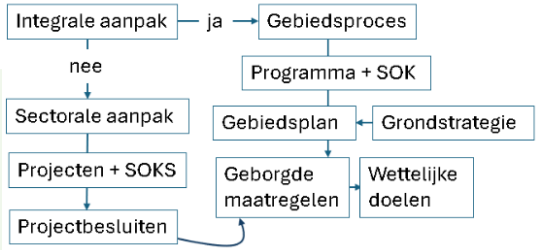
- voorgenomen en aanvullende maatregelen die nog niet zijn vastgesteld;
- herstelmaatregelen die nog in onderzoek zijn;
- maatregelen waarvan de effecten nog niet volledig zijn doorgerekend of juridisch verankerd;
- afspraken zonder consequenties of afdwingbaarheid.

Bouwen op een goede grondslag

Een overheid beschikt over verschillende instrumenten om ruimtelijke opgaven te realiseren. Voor Winterswijk stellen we voor om een Gebiedsplan op te stellen, uit te werken en uit te voeren onder de Omgevingswet als een zogeheten 'Programma'. Dit is het **lichtste en meest flexibele instrument**, beter geschikt voor de samenhang van grote en kleine projecten rond Winterswijk dan het **veel zwaardere middel van een projectbesluit**. Het biedt de noodzakelijke grondslag voor alle maatregelen en de bijhorende grondstrategie.

Het werken met een interbestuurlijk programma binnen een gebiedsproces onder de Omgevingswet is in Nederland **nog relatief nieuw** en biedt een kans om deze complexe opgave integraal en effectief aan te pakken. De Omgevingswet stimuleert samenwerking tussen alle bestuurslagen en maatschappelijke partners, maar in de praktijk is structurele toepassing van een interbestuurlijk programma in gebiedsprocessen nog beperkt. Bestaande voorbeelden, zoals regionale omgevingsagenda's en het Nationaal Programma Landelijk Gebied, tonen aan dat deze aanpak bundeling van middelen en versnelling van uitvoering mogelijk maakt. Juist in het licht van urgente opgaven – klimaatadaptatie, stikstofreductie, natuurherstel en woningbouw – is het van belang om deze innovatieve werkwijze nu te omarmen. **Daarmee positioneren wij ons als koploper** in een aanpak die niet alleen aansluit bij de kernprincipes van de Omgevingswet, maar ook een duidelijk kader stelt voor gebiedsgericht werken.

Het programma maakt een officieel Gebiedsplan met vastgestelde doelen en maatregelen. Deze worden ook **weergegeven op een kaart**, zodat iedereen kan zien wat er gaat gebeuren. Tijdens het participatieproces verzamelen we hierover zienswijzen. Het Gebiedsplan bevat een uitvoeringsagenda met instrumenten, de geplande maatregelen en een voorstel voor de financiering. Door het programma bestuurlijk vast te stellen, borgen we zowel de maatregelen (fysieke ingrepen op een bepaalde plek) als de te gebruiken instrumenten (flankerend beleid, zoals subsidies en vergoedingen, Omgevingsvergunning). Het programma vormt daarmee de basis voor de verdere uitvoering.

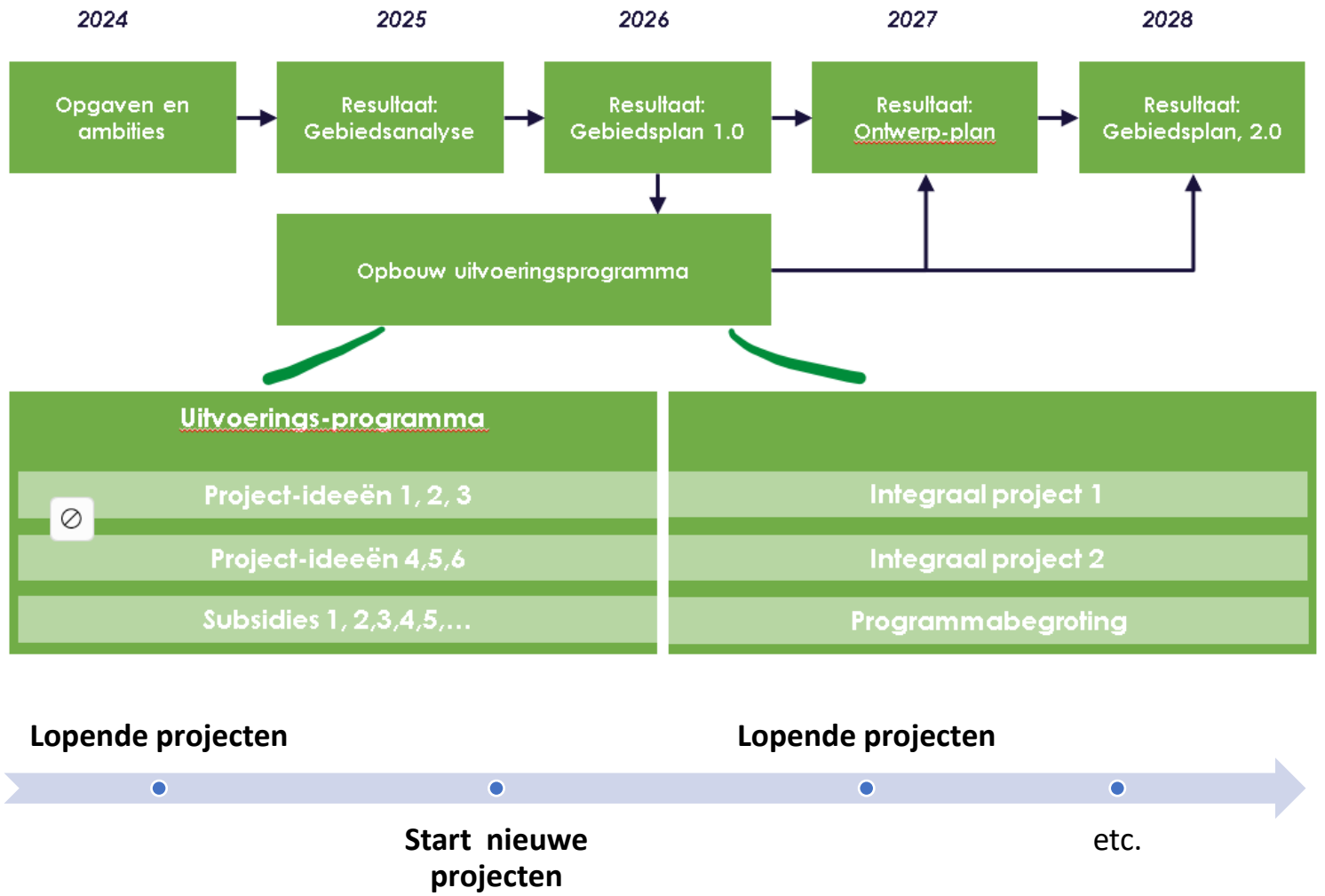


Samengevat biedt het programma:

- duidelijke, onderbouwde en afgewogen keuzes voor functies op bepaalde locaties, en waar mogelijk combinaties van functies;
- milieueffectrapportage voor inzicht in milieueffecten en onderbouwing van het doelbereik (procedure loopt gelijk op met andere activiteiten van het programma);
- haalbare en betaalbare uitvoeringsprojecten, wat leidt tot efficiënte en effectieve uitvoering;
- participatie en democratische legitimiteit, zoals vastgelegd in de Omgevingswet;
- perspectief en duidelijkheid voor alle betrokken partijen.

Op de volgende pagina is een schematische weergave opgenomen van de aanpak om tot een vastgesteld programma te komen.

CONCEPT


2024
2025
2026
2027
2028
Opgaven en ambities
Resultaat: Gebiedsanalyse
Resultaat: Gebiedsplan 1.0
Resultaat: Ontwerp-plan
Resultaat: Gebiedsplan, 2.0
Opbouw uitvoeringsprogramma
Uitvoerings-programma
Project-ideeën 1, 2, 3
Project-ideeën 4,5,6
Subsidies 1, 2,3,4,5,...
Integraal project 1
Integraal project 2
Programmabegroting
Lopende projecten
Lopende projecten
Start nieuwe projecten
etc.

Grondstrategie

De totale ruimtelijke opgave in Winterswijk is fors, ergens tussen de 1000-2000 ha (totaal voor water, natuur en landbouw). Bij iedere volgende stap maken we de opgave scherper, tot de kaart bij het Gebiedsplan 2.0 op kavel niveau. Om de opgave te realiseren zal er grond worden geruild, gekocht en verkocht. Soms zal de functie van percelen wijzigen. Aankopen worden gefinancierd uit het bij de provincie beschikbare budget anticiperende aankopen en uit de middelen beschikbaar bij de Nationale Grondbank.

We verwachten dat de komende 10 jaar veel bedrijven als gevolg van demografische ontwikkelingen zullen stoppen. Daarmee komt veel grond in beweging. **Als we kunnen organiseren** dat we deze grond in het gebiedsproces kunnen inzetten, kunnen we zowel de sector te versterken als de natuur en wateropgaven realiseren. Voor de landbouw is langjarige beschikbaarheid en ligging van eigen- en pachtgronden van belang. Voor de water- en natuuropgaven is ruimte nodig.

De kaart bij het Gebiedsplan zal laten zien waar de opgaves precies komen te liggen. **Hoe komt het gebied eruit te zien**? Door ruilverkaveling versterken we de landbouwstructuur en spelen we gronden vrij voor opgaven in het gebiedsproces. Dit leidt op verschillende plekken tot verandering van het gebruik waarbij:

- functieverandering staat voor 100% veranderen van het bestaande gebruik (bv. landbouw naar natuur of water);
- functieaanpassing staat voor het deels wijzigen van het bestaande gebruik (bv. reguliere landbouw naar extensievere landbouw, maar ook stikstofreductie);
- landbouwstructuurverbetering niet gaat om een gebruiksaanpassing (landbouw blijft landbouw) maar gericht is op aanpassing van de eigendoms- en gebruikspositie ten behoeve van verbetering van de bedrijfsvoering.

De beschikbaarheid van grond is een remmende factor. Op dit moment koopt de provincie op jaarbasis 30-40 ha. Dat is veel te weinig en bovendien heel erg verspreid door het gebied. Het aantal grondtransacties dat via de markt wordt aangeboden bedroeg de afgelopen jaren gemiddeld 175 ha in Winterswijk.

We vragen de sector om ons te helpen om de vrijkomende gronden aan te kopen en (grotendeels) opnieuw toe te delen aan de sector. Dit heeft te maken met het Didam-arrest, staatssteunregels en voorwaarde dat niet meer dan de marktprijs betaald mag worden.

- We verwerken de aanpak in een **gezamenlijke grondstrategie met de drie overheden**
- We onderzoeken of we een grondcoöperatie kunnen stichten die privaat op de grondmarkt kan opereren. Deze kan naar eigen inzicht gronden van stoppers verwerven en toedelen aan de blijvers. Daarin hebben zowel overheden als het gebied zeggenschap.
- We brengen met de grondstrategie voor Winterswijk focus en versnelling door **actief aankopen**, meer dan we deden, en zoeken en navragen wat beschikbaar is of komt.
- In overleg met de sector en eigenaren bekijken we ieder jaar welk instrumentarium nodig is. Een mogelijkheid is om wettelijke herverkaveling in te zetten wanneer kavelruil onvoldoende soelaas biedt. Dergelijke maatregelen zouden helpen om subsidies en compensaties in te zetten die we anders niet kunnen aanwenden.

CONCEPT

8 Van Gebiedsplan 0.1 naar 2.0

Eén plan voor alle overheden en partners

Om onze doelen in Winterswijk te bereiken moet er een aantal serieuze keuzes gemaakt worden. De basis wordt gelegd door het instrument en de samenwerking te kiezen. Overweging daarbij is:

- De huidige sectorale aanpak met losse projecten gaat te traag om de gewenste doelen te bereiken.
- Het waterschap, de gemeente, en de provincie voeren nu afzonderlijk gesprekken met de landbouw over verduurzaming en maatregelen over landgebruik. Dit willen de drie overheden nu centraliseren.
- Stikstof is een belangrijke verstorende factor. Tot nu toe zijn daar nog geen maatregelen voor vastgesteld. De provincie Gelderland wil hierin nu, vooruitlopend op landelijk beleid, duidelijkheid scheppen.

Stap 1) De eerste stap is om het samenwerken vast te leggen en vorm te geven. De afbakening en vaststelling van de gezamenlijke opgave en het vastleggen van de middelen daartoe in de overheidsbegroting is een eerste en belangrijke geborgde maatregel. Door officieel **samen te werken** leggen we de grondslag voor subsidiering en regelende instrumenten. Een programma is 'zelfbindend' wat iedere partij een zekere eigen verplichting geeft en iedere partij aanspreekbaar maakt op het eigen aandeel.

Stap 2) Uitwerken hoe iedere overheid zijn bestaande instrumenten gaat inzetten. De kerntaken van de drie overheden blijven overeind. De bedoeling is dat we elkaar niet vertragen, maar samen juist een versnelling bereiken. Met de borging van maatregelen (harde afspraken) en overeenstemming over functieverandering ontstaan ook verplichtingen. Het Gebiedsplan brengt in kaart welke verplichtende stappen er precies nodig zijn en wat de consequenties daarvan zijn. Als maatregelen verplicht worden gesteld, is compensatie en vergoeding mogelijk. Juist in dit gebiedsproces Winterswijk kan dit nu, **vooruitlopend op landelijke maatregelen**. Het uitgangspunt is hierbij zekerheid bieden voor iedereen.

Stap 3) Een interbestuurlijk programma betekent dat nu een mer-procedure start: dit geeft inzicht in de effecten en het doelbereik van de maatregelen. Het helpt om **belangen af te wegen**: we brengen positieve en negatieve aspecten in beeld. Dit zijn effecten in de breedste zin van het woord, bijvoorbeeld ook met aandacht voor sociale impact. We **beoordelen ieder effect** op zwaarte en invloed. De mer-procedure ondersteunt daarmee de **besluitvorming** over de inzet van instrumenten en maatregelen.

Stap 4) Uitbreiden van de participatie. Bij het opstellen van het Gebiedsplan 0.1 is samengewerkt met een gebiedsteam van betrokken organisaties, agrariërs, LTO, en landgoedbeheerders. In 2025 waren er twee informatieavonden waar we inzichten en voortgang met elkaar deelden en afspraken gemaakt. Daarnaast zijn er verschillende 'werkateliers' geweest waarin in kleiner verband de opgave inhoudelijk is doorgesproken.

Deze werkwijze zet het programma in 2026 onveranderd door. Met de mer-procedure start ook een **participatietraject waarin zienswijzen** zullen worden gevraagd. De gemeente Winterswijk is versterkt om hierin een belangrijk rol te nemen en een loket te kunnen bieden, in persoon, met een website, en overige communicatiemiddelen.

CONCEPT

Planning voor de komende twee jaar

Stap 1. **Besluitvorming en vaststelling** door de drie colleges in februari/maart 2026 op basis van Gebiedsplan 1.0.

- Afspraken worden na de besluitvorming in februari/maart 2026 toegevoegd aan de bestaande Intentieovereenkomst en uitgewerkt tot een samenwerkingsovereenkomst vast te stellen in 2027 . In dat jaar lopende de bestaande SOKs tussen waterschap en provincie af.

Stap 2. **Aan de slag** met de uitvoeringsagenda in januari 2026.

- Alle mogelijke maatregelen op een rij, met een raming van de kosten en ruimtelijke bundeling in projecten. Projecten die kunnen starten, starten en daarvoor geld aanvragen.

Stap 3. Uitwerken naar Gebiedsplan 2.0 plus uitvoeringsagenda.

- Dit zal worden opgeleverd in Q3 als de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Daarin staat de verdere uitwerking naar een 'Ontwerp-Programma' waarop zienswijzen gevraagd zullen worden.

Stap 4. Vastleggen van alle projecten en de grondstrategie in de najaarsnota van de overheden.

- Blijven opstarten van projecten en initiatieven.

Stap 5. In de mer-procedure (NRD) onderzoeken we verschillende scenario's met extra maatregelen of varianten van maatregelen.

- Deze scenario's helpen ons de 'hoeken van het speelveld' te verkennen en te bepalen hoe we kunnen voldoen aan de wettelijke doelen voor water en natuur.

De hoeken van het speelveld worden bepaald door:

- Scenario Gebiedsplan integraal inclusief Leefbaarheid;
- Scenario met focus op waterdoelen, kwaliteit en kwantiteit;
- Scenario met focus op natuurherstel.

Het onderzoek richt zich zowel op het programmagebied (ook wel het plangebied genoemd) als op het bredere studiegebied. Dat studiegebied omvat de gebieden in Nederland of Duitsland waar bronnen zijn van vervuiling of juist effecten optreden. Ook kunnen voor water bijvoorbeeld effecten benedenstrooms optreden, richting Aalten en Bredevoort.

Stap 6. In 2027 volgt dan het Gebiedsplan 2.0 wat formeel heet het 'Ontwerp-programma.'

- Bij dit document komt de kaart met alle maatregelen en het ruimtebeslag. Ook de effectenbeoordeling van de MER zit hierbij.

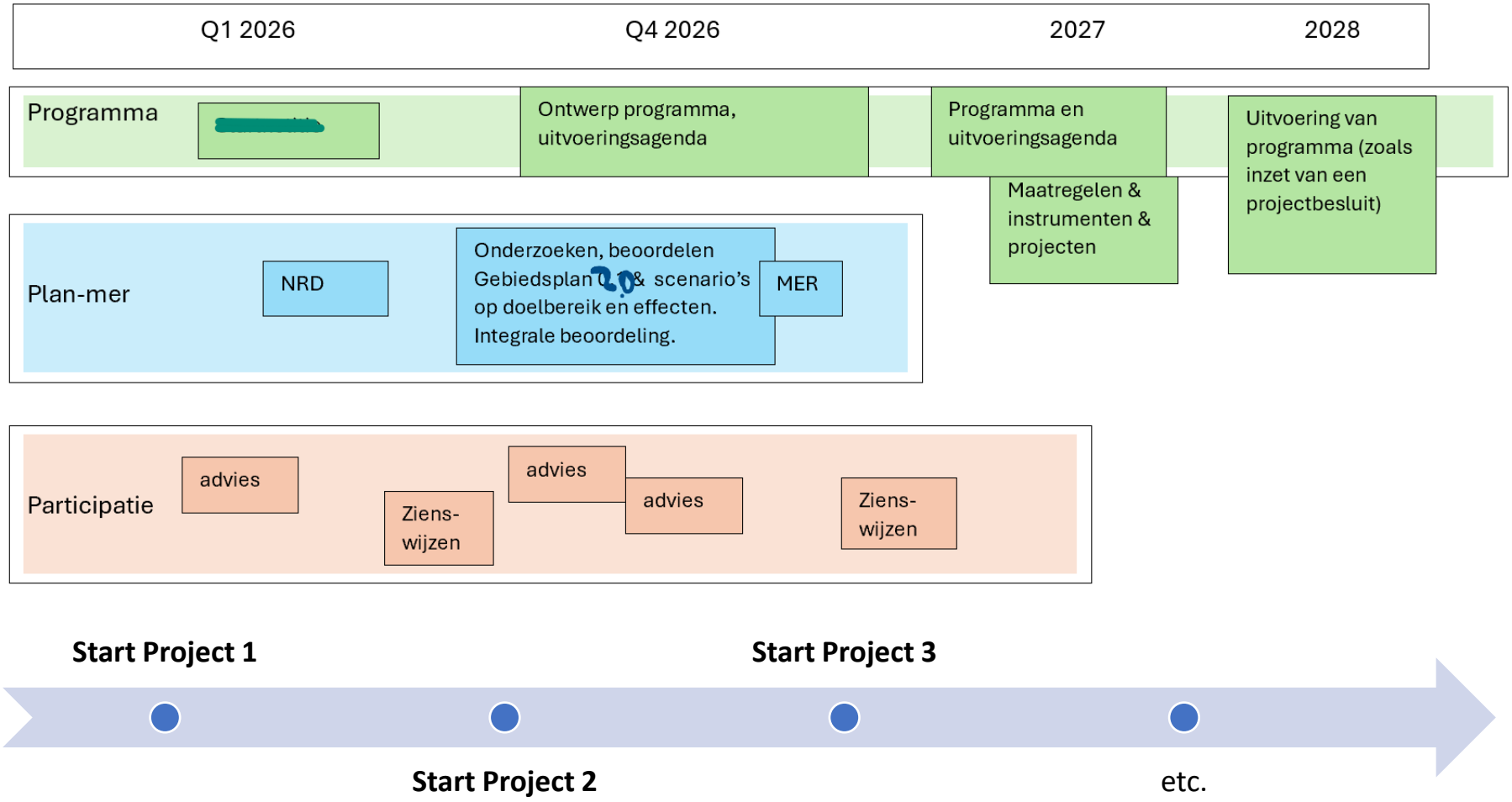
Stap 7. Vaststellen en vastleggen van het Gebiedsplan door de overheden.

- Veel van het werk is dan al voorbereid en klaar om te worden uitgevoerd. De vaststelling van het plan biedt voor de uitvoering de wettelijke grondslag.

Stap 8. **Feestelijke afronding van het programma in 2028**.

- De werkzaamheden lopen gewoon door. Misschien wordt er een nieuw programma gestart waarin sommige doelen terugkeren en andere worden toegevoegd.

CONCEPT


Q1 2026
Q4 2026
2027
2028
Programma
Ontwerp programma, uitvoeringsagenda
Programma en uitvoeringsagenda
Maatregelen & instrumenten & projecten
Uitvoering van programma (zoals inzet van een projectbesluit)
Plan-mer
NRD
Onderzoeken, beoordelen Gebiedsplan 0.1 & scenario's op doelbereik en effecten. Integrale beoordeling.
MER
Participatie
advies
Ziens-wijzen
advies
advies
Ziens-wijzen
Start Project 1
Start Project 3
Start Project 2
etc.