Startnotitie ter voorbereiding op fase 2 omgevingsvisie bebouwde kom Winterswijk

1. Inleiding

Na vaststelling van het participatieplan in september 2022 is het projectteam van de omgevingsvisie gestart met het opstellen van de eerste fase het: Verhaal van Winterswijk.

In het Verhaal van Winterswijk is de historische ontwikkeling beschreven, de trends en ontwikkelingen die op Winterswijk afkomen en de daaruit voortvloeiende integrale opgaven. De opgaven dienen als kapstok voor het verder uitwerken van de omgevingsvisie in fase 2.

In de tussentijd heeft de raad tijdens de raadsvergadering van 28 september 2023 de regeling grote projecten vastgesteld. Hierin is afgesproken dat grote projecten een startnotitie opstellen.

2. Doelstelling

Het doel van deze startnotitie is om met elkaar het eindresultaat in beeld te brengen. Op welk niveau gaan we de opgaven uitwerken? Wat zijn de verwachtingen om te komen tot een omgevingsvisie die breed wordt gedragen en voldoet aan de Omgevingswet.

Het doel van de omgevingsvisie is het opstellen van een toetsingskader waaraan ruimtelijke initiatieven in de leefomgeving worden getoetst (en ook het omgevingsplan). Ook geeft de omgevingsvisie inspiratie voor nieuwe initiatieven. De omgevingsvisie is daarmee zowel bedoeld voor de samenleving als voor de gemeentelijke organisatie.

De visie is bovendien een belangrijk middel om het doel van de Omgevingswet te realiseren; een veilige en gezonde leefomgeving en nieuwe, duurzame ontwikkelingen mogelijk maken. Dat kan doordat de omgevingsvisie bijdraagt aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet namelijk:

- Het benutten van de afwegingsruimte;
- Inzicht geven in wat wel en niet kan;
- Snellere besluitvorming;
- en integrale benadering van de leefomgeving.

De omgevingsvisie moet in elk geval een beschrijving bevatten van:

- De kwaliteit van onze fysieke leefomgeving: waar bestaat de fysieke leefomgeving uit en wat is de kwaliteit ervan (op hoofdlijnen).
- De voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van ons grondgebied: wat gebeurt er/ en wat gaat er gebeuren aan ontwikkelingen en instandhouding van het grondgebied (op hoofdlijn).
- Ons integrale beleid voor onze fysieke leefomgeving: welke doelen streven we na en op welke manier gaan we die bereiken.

3. Resultaat

De vorm en daarmee het resultaat van de omgevingsvisie is aan iedere gemeente om zelf in te vullen. Ten behoeve van het proces en het resultaatgericht werken, kiezen we ervoor om aan de voorkant de opbouw, inhoud en vorm van de omgevingsvisie te bepalen.

We gaan uit van het onderstaande:

- De omgevingsvisie is een strategisch en richtinggevend document wat zich richt op het jaar 2040.

- De omgevingsvisie wordt een visie op hoofdlijnen waarin we richting gaan bepalen voor de integrale opgaven van Winterswijk zoals opgenomen in het Verhaal van Winterswijk. Aan de hand van deze opgaven bepalen we de gewenste koers van Winterswijk. We maken daarin onderscheid tussen de bebouwde kom en het buitengebied omdat beide eigen gebiedskenmerken hebben.
- De omgevingsvisie gaat over de fysieke leefomgeving, maar kijkt ook naar de maatschappelijke opgave. Daarmee wordt ook de link gelegd naar het sociaal domein en worden onderwerpen zoals ontmoeten, cultuur, gezondheid en het kunnen meedoen in de samenleving meegenomen.
- Belangrijke bouwstenen voor de inhoudelijke richting van de omgevingsvisie zijn de bestaande en onderhanden (sectorale) visies, beleidsdoelen en mogelijke opgaves. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat bij het stapelen van de opgaven keuzes gemaakt moeten worden die mogelijk niet in lijn zijn met de bestaande visies. Deze dilemma's en/of keuzes worden voorgelegd aan de raad middels botsproeven.
- De vorm van de omgevingsvisie is een digitale publicatie en een fysiek document. Inmiddels is de Omgevingswet inwerking getreden en wordt de omgevingsvisie automatisch omgezet naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).
- Omdat de omgevingsvisie op hoofdlijnen is en (vooralsnog) niet kaderstellend, kiezen we ervoor om geen planMER op te stellen. Kaderstellend betekent bijvoorbeeld dat in de omgevingsvisie concrete ontwikkellocaties worden aangewezen. Hierdoor zou een initiatief binnen deze aanwijzing toegestaan moeten worden. Het is van belang om tijdens het proces van de omgevingsvisie steeds de impact van keuzes en besluiten op de omgeving te betrekken. Om er zorg voor te dragen dat ten alle tijden sprake is van een herleidbaar proces en de afweging over de planMER-(beoordelings-)plicht onder de aandacht blijft, wordt bij iedere mijlpaal in het proces hier expliciet aandacht aan besteed. Dit kan bijvoorbeeld na een participatieronde of wanneer er nieuwe keuzes voorliggen. Indien op enig moment wordt geconcludeerd dat sprake is van een kaderstellend besluit en daarmee de planMER van toepassing is, zijn alle bouwstenen beschikbaar om het proces te herleiden en te onderbouwen. Ook alle afwegingen over de impact op de omgeving zijn dan inzichtelijk.

4. Uitgangspunten

Ten behoeve van het uitwerken van de opgaven gaan we uit van de volgende uitgangspunten:

1. Fase 1 het 'Verhaal van Winterswijk' dient als basis
2. Bij de uitwerking van de opgaven sluiten we aan bij bestaand nationaal, provinciaal en regionaal beleid

4.1 Fase 1 'Het Verhaal van Winterswijk' als basis

In 2022 zijn we gestart met het proces om te komen tot een omgevingsvisie. De volgende stappen zijn achtereenvolgens gezet:

1. Brede ambtelijke werksessies met fysiek en sociaal domein
2. Beleidsinventarisatie
3. Data-analyse
4. Politiek Forum over de participatie en aftrap omgevingsvisie door trendwatcher Farid Tabarki
5. Participatiemaand 'Wensprikker Winterswijk'
6. Informeren raadswerkgroep
7. Presentatie programma Mooi Nederland door Gido ten Dolle
8. Vaststelling door de gemeenteraad.

4.2 Bij de uitwerking van de opgaven houden we rekening met bestaand nationaal, provinciaal en regionaal beleid

Nationale Omgevingsvisie (NOVI)
Vastgesteld per 11 september 2020
Met de Nationale Omgevingsvisie geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Het Rijk zet daarmee de koers uit om het hoofd te bieden aan een aantal urgente opgaven en streeft er daarbij naar om de kwaliteit van de leefomgeving te behouden en zoveel mogelijk te versterken. De Nationale Omgevingsvisie kijkt overkoepelend naar de verschillende opgaven en onderdelen van de fysieke leefomgeving en brengt ze met elkaar in verband. Daarbij wordt het beleid en de aanpak vernieuwd zodat er meer samenhang ontstaat. De NOVI maakt onderscheid in de volgende vier prioriteiten:

1. Ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie;
2. Duurzaam economisch groeipotentieel;
3. Sterke en gezonde steden en regio's;
4. Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijke gebied.

Provinciale Omgevingsvisie (POVI)
Vastgesteld per 1 oktober 2018
De provinciale omgevingsvisie Gaaf Gelderland (2018) legt de focus op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Daarin streeft het provinciebestuur zeven ambities na om verschil te maken voor een schoon, gezond, veilig en welvarend Gelderland. De ambities zijn:

- Energietransitie: van fossiel naar duurzaam.
- Klimaatadaptatie. Omgaan met veranderend weer.
- Circulaire economie: sluiten van kringlopen.
- Biodiversiteit. Werken met de natuur.
- Bereikbaarheid: duurzaam verbonden.
- Vestigingsklimaat: een krachtige, duurzame topregio.
- Woon- en leefomgeving: dynamisch, divers en duurzaam.

Regionaal beleid
Naast het afstemmen op de NOVI en de POVI wordt ook rekening gehouden met regionaal beleid waaronder:

- Regionale Energie Strategie (RES)
- Regionale woonagenda Achterhoek 2023-2030
- Waterschap Rijn en IJssel
- Regioarrangement Achterhoek
- Akkoord van Groenlo
- Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek
- Etc..

Gebruik maken van inspirerend ontwerpkracht

Naast de procesopbouw van landelijk, provinciaal en regionaal beleid groeit er om Winterswijk heen inmiddels een aanbod van ontwerpbenaderingen en toekomststrategieën:

- Het programma MOOI Nederland geeft vanuit het Rijk de ontwerpbenadering op hoe de ruimtelijke kwaliteit van Nederland met de nieuwste inzichten aangevlogen zou moeten worden. Gido ten Dolle (oud Winterswijker) heeft 18 januari 2024 het programma MOOI Nederland gepresenteerd aan de Winterswijkse gemeenteraad.
- Aardkundig Fundamentalisme: de Achterhoekse inzending voor de E.O. Weijersprijsvraag die de landelijke winnaar is geworden. De 8RHK heeft aangegeven Aardkundig Fundamentalisme

als inzet te willen gebruiken voor en om te werken naar het Ruimtelijk Perspectief Achterhoek.

- Het Ruimtelijk Perspectief Achterhoek geeft koers aan toekomstige keuzes die invloed hebben op ons landschap en hoe we er wonen en werken. Daarnaast biedt het Ruimtelijk Perspectief Achterhoek houvast en richting in de afstemming met provincie en Rijk over de keuzes die zij (gaan) maken voor ons landschap.
- Aanpak Droogte, ook op Achterhoekse schaal en geïnitieerd vanuit de waterschappen. Hierin wordt een werklijn voorgesteld om het urgente droogteprobleem in de Achterhoek gezamenlijk aan te pakken.
- Water en bodem sturend, vanuit Wageningen Universiteit loopt een initiatief, waarbij de WUR Winterswijk ondersteunt met het verdiepen van de methode 'Water & bodem sturend'. Hierbij is aangegeven dat ook de opgaven uit de omgevingsvisie binnen dit programma getest kunnen worden.

Uit al deze initiatieven samen blijkt dat er een krachtige basis én denkkracht bestaat die de Winterswijkse opgaven ondersteunt. Waar mogelijk zoeken we de samenwerking op met deze partners om onze krachten te bundelen en tot een inspirerende omgevingsvisie te komen.

5. Reikwijdte

In het ambitiedocument Omgevingswet dat op 28 maart 2019 is vastgesteld door de raad is destijds opgenomen dat de omgevingsvisie stapsgewijs wordt opgesteld.

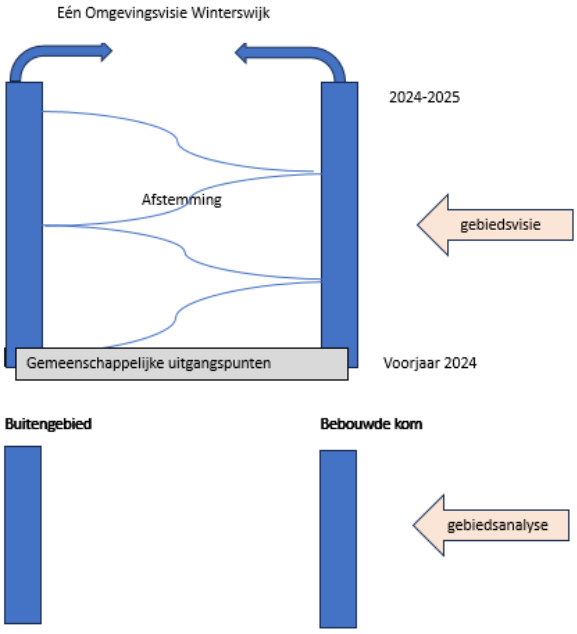
Voor het buitengebied is daarom sinds 2019 al een omgevingsvisie buitengebied 1.0 opgesteld. Deze omgevingsvisie voldoet echter niet aan de wettelijke eisen van een omgevingsvisie. Het doel van een omgevingsvisie is onder andere een integrale benadering van de leefomgeving. In de omgevingsvisie buitengebied ontbreekt een doorvertaling van de grote thema's zoals mobiliteit, klimaat & energie, landbouw en natuur.

Inmiddels is begonnen met de gebiedsaanpak Vitaal Platteland waar deze thema's wel in samenhang worden bezien. Daarnaast loopt het voorliggende proces om te komen tot een omgevingsvisie voor de bebouwde kom.

De Omgevingswet geeft aan dat elke gemeente voor 1 januari 2027 één omgevingsvisie voor haar grondgebied moet vaststellen. Daarom werken we samen met Vitaal Platteland aan één omgevingsvisie Winterwijk. Voor het buitengebied en de bebouwde kom volgen we, gezien de verschillen in gebiedskenmerken en betrokkenen, zelfstandige processen. We zorgen voor onderlinge afstemming en waar mogelijk gemeenschappelijke ijkpunten. Vanuit beide processen werken we aan een eigen, maar samenhangende gebiedsvisie. Deze separatie visies vormen samen de input voor één omgevingsvisie voor Winterswijk.

Om een samenhangende visie voor het buitengebied én bebouwde kom op te stellen, zijn gemeenschappelijke uitgangspunten nodig. In het voorjaar 2024 gaan we deze uitgangspunten opstellen. De huidige beleidskeuzes in de omgevingsvisie buitengebied worden gebruikt als basis.

Voorstel: op weg naar één samenhangende omgevingsvisie



6. Kansen en risico's

Capaciteit
De omgevingsvisie vraagt een behoorlijke tijdsinvestering van de organisatie omdat de omgevingsvisie veel onderwerpen bevat die bij verschillende teams en domeinen liggen. Het biedt kansen om tot een integrale samenwerking te komen maar ook het risico dat er onvoldoende tijd is om tijdig aan te leveren. Planning en communicatie speelt hierin een belangrijke rol.

Bestuurlijk proces
Het voldoende informeren van college en raad over het proces en de inhoud van de omgevingsvisie biedt kansen om tot een gedragen omgevingsvisie te komen. Gezien de complexiteit van deze trajecten zullen er momenten zijn dat het proces ter discussie staat. Bijvoorbeeld omdat een bepaalde keuze meer tijd vraagt in verband met politieke gevoeligheid. We houden de raadswerkgroep gedurende het proces op de hoogte van eventuele wijzigingen in het proces.

PlanMER
Op dit moment wordt gekozen om geen planMER te starten in verband met het abstractieniveau van de omgevingsvisie (zie kop 3, resultaat). Mocht er een moment komen waarin geconstateerd wordt dat de omgevingsvisie kaderstellend wordt, dan dient alsnog een planMER gestart te worden.

7. Financiële gevolgen

Op dit moment is er voor het opstellen van de tweede en derde fase van de omgevingsvisie 132.500,- beschikbaar gesteld. Als wordt gekozen om de omgevingsvisie op het voorgestelde abstractieniveau op te stellen (op hoofdlijnen en niet kaderstellend) dan is de verwachting dat dit budget voldoende is.

Mocht uiteindelijk blijken dat de omgevingsvisie wel kaderstellend gaat worden, dan is er onvoldoende budget beschikbaar in verband met het moeten uitvoeren van een planMER.

Gemiddeld worden de kosten voor het doorlopen van een planMER inclusief advies van de adviescommissie MER op 100.000,- euro geschat. Deze kosten zijn op dit moment niet opgenomen in de begroting en passen ook niet binnen het huidige beschikbare budget.

Daarnaast zijn we qua capaciteit ook afhankelijk van inhuur. Het inhuren van extra ondersteuning gedurende het proces kan leiden tot extra kosten.

8. Participatie en communicatie

Het maken van keuzes in de omgevingsvisie is een dynamisch proces waarbij in een aantal fasen verschillende expertisen nodig zijn, zowel intern als extern. Voor de tweede fase wordt het vastgestelde participatieplan van september 2022 aangehouden. Mochten er wijzigingen plaatsvinden dan wordt dit gedeeld met de raad.

9. Vervolg

Voor het vaststellen van de omgevingsvisie wordt gekoerst op najaar 2025. Het uitgangspunt, zoals genoemd in hoofdstuk 4, dient het Verhaal van Winterswijk als basis te dienen. In de tabel hieronder is de fasering van de twee fasen opgenomen. Hierbij zijn de activiteiten en de planning aangegeven. Tussentijds wordt de raadswerkgroep op de hoogte gehouden van het proces.

	Wanneer	Activiteiten	Wie
Fase 2 – Ontwerp omgevingsvisie	Maart – april 2024	- Besluitvorming fase 1 - Voorbereiden participatie	Raad Kernteam
	Mei 2024	- Bijeenkomst met ketenpartners over de opgaven (kaders en aandachtspunten) - Sessie met raadswerkgroep over de opgaven	Ketenpartners Raadswerkgroep
	Mei - Juni 2024	- Participatietraject	Samenleving, scholen
	Juli – augustus	*Vakantieperiode*	
	September – oktober 2024	- Botsproeven	College, raad, projectgroep
	December 2024	- Discussienota voorleggen[1]	College, raad
	Januari - maart 2025	- Concept-omgevingsvisie opstellen	Projectgroep Ketenpartners

[1] De discussienota geeft in grote lijnen de Winterswijkse ambitie tot 2040 op de geformuleerde opgaven uit het Verhaal van Winterswijk. De discussienota geeft de raad de mogelijkheid om kennis te nemen van de grote lijnen van de visie en hieraan richting mee te geven zodat een politieke afweging gemaakt kan worden.

	Q2 2025 Q2 2025 Q3-4 2025	- Concept-omgevingsvisie naar de spiegelgroep (geïnteresseerde stakeholders en ketenpartners) - Politiek forum - Omgevingsvisiemarkt - Ontwerp-omgevingsvisie opstellen n.a.v laatste input.	Raad, commissieleden Samenleving Projectteam
Fase 3 - Besluitvorming	Najaar 2025 *(rekening houden met vakanties & feestdagen)*	- Visie ter inzage leggen - Opstellen zienswijze notitie - Doorlopen vaststellingsprocedure omgevingsvisie	