Gemeente Borger-Odoorn

Nota van Uitgangspunten

Omgevingsvisie en Toekomstvisie

25 maart 2021



In samenwerking met: BügelHajema Adviseurs en Bureau Anne

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

2 Samenvatting van de Nota van Uitgangspunten 4

3 Waarom maken we een Nota van Uitgangspunten? 7

4 Wat is de Omgevingswet en een Omgevingsvisie? 8

5 Wat is de bestaande Toekomstvisie en is dit anders dan een Omgevingsvisie? 11

6 Wat hebben we gedaan en wie hebben we gesproken over de uitgangspunten? 12

6.1 Beleidsanalyse 12

6.2 Bijeenkomsten interne en externe experts 13

6.3 Gesprekken met gemeenteraad en college van B&W 14

6.4 Advertentie, website & enquête onder inwoners 14

6.5 Trendanalyse 15

6.5.1 Sociale en demografische trends 16

6.5.2 Economische trends 18

6.5.3 Trends rond klimaat en verduurzaming 20

6.5.4 Mobiliteitstrends 19

6.5.5 Trends rond gezondheid 20

6.5.6 Trends rond veiligheid 22

7 Wat zijn de centrale uitgangspunten voor de Omgevingsvisie? 24

7.1 De herziening en herijking van de Toekomstvisie wordt onderdeel van de Omgevingsvisie 24

7.2 Het goud van Borger-Odoorn vraagt om behoud, versterking en vormt het vertrekpunt voor ontwikkelingen 25

7.3 Deze uitdagingen voor Borger-Odoorn horen in ieder geval thuis in de Omgevingsvisie 25

7.4 Van Cittaslow naar handelingsprincipes; oplossingen die passen bij Borger-Odoorn 26

7.5 De stap van gemeente naar gemeenschap 27

8 Hoe ziet het proces naar de Omgevingsvisie eruit? 28

Bijlagen

1 Inleiding

Welkom

U kijkt naar de Nota van Uitgangspunten voor de Omgevingsvisie en de Toekomstvisie. Het bevat de uitgangspunten voor de Omgevingsvisie van de gemeente Borger-Odoorn die in 2021 wordt opgesteld. De nota geeft ook antwoord op de vraag of de herziening van de bestaande Toekomstvisie onderdeel kan worden van de nieuwe Omgevingsvisie.

De nota is digitaal opgesteld. Op deze pagina ziet u de verschillende onderdelen. U kunt eenvoudig op de icoontjes klikken om de informatie te lezen. Onder aan iedere pagina zijn de icoontjes weer zichtbaar zodat u het volgende onderdeel kunt bekijken. Ook kunt u altijd weer terug naar deze startpagina. We hopen dat hiermee de Nota van Uitgangspunten makkelijk leesbaar en toegankelijk is.

2 Samenvatting van de Nota van Uitgangspunten

Allereerst is het **wat en waarom** van de Nota van Uitgangspunten beschreven om duidelijk te maken wat het doel en de aanleiding van de Nota van Uitgangspunten is. De achtergronden van de Omgevingswet en het instrument Omgevingsvisie zijn kort uit de doeken gedaan. Ook is een beschrijving gegeven van de opzet van de huidige Toekomstvisie.

Vervolgens is het **proces** beschreven wat we hebben doorlopen om tot de Nota van Uitgangspunten te komen. In deze fase hebben we analyses uitgevoerd en met veel mensen van binnen en buiten de gemeente gesproken om een goed beeld te krijgen van de uitdagingen waar Borger–Odoorn voor staat en waar de Omgevingsvisie op in moet gaan. De resultaten van deze overleggen en analyses zijn gebruikt om de centrale uitgangspunten te benoemen.

Onder **centrale uitgangspunten** zijn de uitkomsten uit het proces gebundeld tot vijf centrale uitgangspunten. Deze uitgangspunten schetsen de kaders die richting en houvast geven voor de gesprekken die in het traject om te komen tot een Omgevingsvisie worden gevoerd met inwoners, partners en andere betrokkenen.

Onderstaand komen deze vijf centrale uitgangspunten voor de Omgevingsvisie aan bod.

1. De herziening en herijking van de Toekomstvisie wordt onderdeel van de Omgevingsvisie

- De robuuste laag uit de Toekomstvisie en de Structuurvisie is nog steeds actueel. Het vormt weer de basis voor de Omgevingsvisie.
- De blik op de toekomst (de flexibele lagen) wordt in de Omgevingsvisie herijkt.
- De verbreding vanuit de Omgevingswet geeft ook ruimte voor aspecten zoals leefbaarheid, sociale cohesie, welzijn, noaberschap en gezondheid.
- Dit alles maakt dat een afzonderlijke herziening van de Toekomstvisie niet nodig is. De herziening en herijking van de Toekomstvisie en daarmee de brede blik op de nieuwe toekomst wordt onderdeel van de Omgevingsvisie.

2. Het goud van Borger-Odoorn vraagt om behoud, versterking en vormt het vertrekpunt voor ontwikkelingen

- Het goud van Borger-Odoorn is goed beschreven in de Toekomstvisie en later in de Structuurvisie. De kenmerken vormden mede de basis voor het verkrijgen van het keurmerk Cittaslow. Dit samen vormt een belangrijk vertrekpunt voor de Omgevingsvisie.
- De gemeente Borger-Odoorn is onder te verdelen in drie unieke gebieden: het veen, het zand en het Hunzedal. Het onderscheid in deze gebieden is niet alleen geografisch, maar ook sociaal-cultureel terug te zien. De drie gebieden vragen vaak ieder om een eigen aanpak. We vinden het belangrijk het onderscheid van de drie gebieden in Borger-Odoorn in het oog te houden.

- De beleving van rust en ruimte, landschap en groen zijn belangrijk in Borger-Odoorn voor inwoners en bezoekers. Dit vraag om behoud en biedt ruimte voor initiatief.
- Behoud van de cultuurhistorie en erfgoed in Borger-Odoorn is een groot goed. We kiezen voor modern behoud van onze gemeente.

3. Deze uitdagingen voor Borger-Odoorn horen in ieder geval thuis in de Omgevingsvisie

- In alle opgaven voor de komende decennia is duurzaamheid en verduurzaming een rode draad. Daarbij springen in ieder geval de grote ruimteopgaven rond **energietransitie, warmtransitie en klimaatadaptatie** in het oog.
- Ook voor de agrarische sector gaan we voor **ontwikkelruimte** zodat de sector kan doorontwikkelen en tevens kan voldoen aan uitdagingen op het gebied van **duurzaamheid, natuur inclusieve en circulaire landbouw**.
- Een **goede bereikbaarheid en (digitale) toegankelijkheid** in gemeente en regio.
- Het creëren, behouden en verbeteren van **een gezonde en (verkeers)veilige leefomgeving**, die ontmoeting en bewegen stimuleert.
- Inzetten op **voldoende (betaalbare) woningen en goed (bereikbare) voorzieningen** voor alle doelgroepen in een aantrekkelijk woon- en leefklimaat.
- Het **faciliteren en ondersteunen van de samenleving en individuen**. Zeker wanneer het gaat om kwetsbare inwoners en groepen en in het tegengaan van eenzaamheid.

4. Van Cittaslow naar handelingsprincipes; oplossingen die passen bij Borger-Odoorn

Borger-Odoorn bleek in veel opzichten te passen bij Cittaslow en kreeg in 2010 het keurmerk. Cittaslow richt zich op de mens in een duurzame omgeving. De kernwaarden zoals kwaliteit van leven, sociale cohesie, waardevolle landschappen en biodiversiteit, traditie, innovatie en duurzaamheid beschrijven en drukken uit wat Borger-Odoorn is. Voor de Omgevingsvisie zetten we de volgende stap en vertalen we de beschreven waarden in handelingsprincipes. Deze principes vormen de leidraad bij het vinden van oplossingen voor de uitdagingen van morgen en overmorgen en worden expliciet meegenomen en uitgewerkt in de Omgevingsvisie. De oplossingen van Borger-Odoorn;

- zijn duurzaam en toekomstbestendig;
- passen bij de aard en schaal; waarbij kwaliteit gaat voor kwantiteit en snelheid;;
- hebben oog voor de waardevolle landschappen en de door inwoners gewaardeerde aspecten rust, ruimte en groen;
- dragen bij aan een uitmuntende woon- en leefgemeente, met een hoge kwaliteit van leven; bevorderen een krachtige samen- en zelfredzame gemeenschap.

5. De stap van gemeente naar gemeenschap

We willen een gemeente zijn die als partner aansluit bij de kracht van de gemeenschap en faciliteert en ondersteunt waar dat nodig is. Een gemeente die dingen in samenwerking met inwoners, instellingen, verenigingen en bedrijven tot stand brengt zonder altijd het initiatief te hoeven nemen.

De visie op participatie, die momenteel wordt opgesteld, zal in algemene zin de werkwijze en vormen bepalen die voor het maken van de Omgevingsvisie toepasbaar zijn maar ook voor het proces van initiatief als de Omgevingsvisie eenmaal is vastgesteld. We zorgen voor een goede afstemming, samenloop en wisselwerking tussen de Omgevingsvisie en de Participatievisie.

3 Waarom maken we een Nota van Uitgangspunten?

Deze Nota van Uitgangspunten is de eerste stap naar de Omgevingsvisie voor de gemeente Borger-Odoorn. In deze nota zijn de kaders geschetst die richting en houvast geven voor de gesprekken die in het vervolgtraject worden gevoerd met inwoners, partners en andere betrokkenen.

Het geeft op hoofdlijnen de eerste koers voor de Omgevingsvisie. Deze koers geeft inzicht in: welke bestaande beleidsambities en doelen hebben we en welke nemen we mee in de Omgevingsvisie? Wat vinden we belangrijk voor de toekomst? Welke trends en ontwikkelingen zijn voor Borger-Odoorn voor de komende jaren van belang? Hoe zien we als gemeente(raad) onze rol? En hoe werken we samen met college en samenleving?

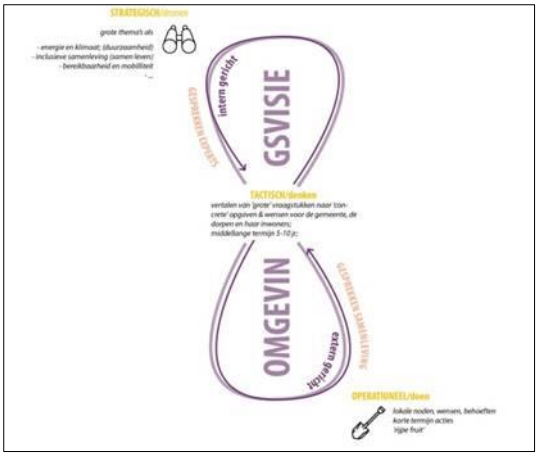
De uitgangspunten zijn daarmee de eerste (strategische) koersbepaling van de raad richting het vervolg van de Omgevingsvisie.
De gemeente Borger-Odoorn heeft ook een Toekomstvisie die aan herziening toe is. Hierna worden de instrumenten Omgevingsvisie en Toekomstvisie beschreven. Vooraf was de wens van de gemeente om het proces van de Omgevingsvisie en de Toekomstvisie te combineren waar mogelijk en te bekijken of een afzonderlijke herziening van de Toekomstvisie nodig is. Deze vraag hebben we in het proces van de Nota van Uitgangspunten meegenomen en van een antwoord voorzien.

4 Wat is de Omgevingswet en een Omgevingsvisie?



Op 1 januari 2022 treedt de **Omgevingswet** in werking. Een bundeling van alle wetgeving en regelgeving die gaan over onze fysieke leefomgeving. Een wet die naast bundeling en vermindering van regels streeft naar een andere manier van werken. Een manier van werken waarin het initiatief centraal staat, de blik integraal is en participatie meer is dan inspraak achteraf.
Het planningssysteem onder de Omgevingswet is cyclisch; de kaders en ambities worden gesteld in een **Omgevingsvisie**. Deze werken door in het Omgevingsplan en de vergunningverlening. Evaluatie moet de vraag beantwoorden of de doelen en ambities zijn gehaald. Waar nodig of gewenst kan met een herziening van de visie worden bevestigd, bij gestuurd of aangescherpt. Geen statische plannen dus voor een periode van 10 jaar, maar een dynamisch systeem met aanpassingen op basis van resultaten of gewijzigde inzichten.

Hoe ziet een Omgevingsvisie eruit?



De Omgevingsvisie gaat richting geven aan het langetermijnbeleid van de gemeente Borger-Odoorn. De Omgevingsvisie is bij uitstek het instrument dat strategische doelen en lokale behoeften verbindt en voorziet van richting, koers en een daadwerkelijke eerste stap. Op die manier wordt de Omgevingsvisie geen beleidsstuk met alleen mooie verhalen en ambities, maar juist een visie die daadwerkelijk helpt om vanuit die ambities sturing (en uitvoering!) te geven aan de uitdagingen waar de gemeente en de dorpen voor staan.

De totstandkoming van de Omgevingsvisie gaat op hoofdlijnen langs de onderstaande vijf stappen.

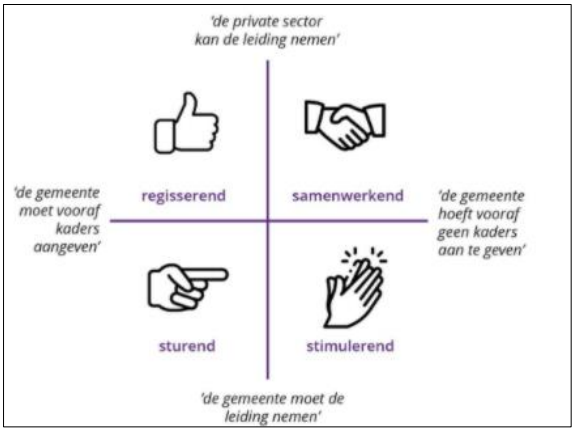


De Nota van Uitgangspunten legt een goede basis voor de stappen 1 tot en met 3. Het maakt daarmee een vertrekpunt richting de Omgevingsvisie zelf. Dan komen ook de stappen 4 en 5 nadrukkelijk aan bod. Waar willen we naartoe en hoe gaan we aan de slag?

Een andere manier van werken onder Omgevingswet en de rol van de Omgevingsvisie

De Omgevingswet streeft naar een andere manier van werken en samenwerken. Binnen het gemeentehuis maar zeker en vooral ook daarbuiten. Ruimte voor initiatief, een integrale blik waarin het gebied centraal staat en waarbij participatie meer is dan inspraak achteraf. De Omgevingsvisie is hierin een belangrijk instrument en geeft in de kern aan wat de rolverdeling tussen gemeente en samenleving is. Ook in de samenwerking tussen gemeenteraad en college is dit van belang. Duidelijk moet worden:

- Welke ruimte er is voor initiatief vanuit de samenleving en binnen welke kaders?
- Welke rol de gemeente daarin heeft en welke rol de raad en het college hebben?
- Welke rol de samenleving of de initiatiefnemer heeft.



Dit vraagt bij de uitwerking naar de Omgevingsvisie om plaatsbepaling van de gemeente en de gemeenteraad en een gesprek over de samenwerking met het college.

- Wie neemt de leiding; de samenleving of de gemeente?
- Zijn er kaders vooraf of juist niet?
- Is de raad sturend richting college?
- Is er ruimte voor de samenleving of zijn er onderwerpen waar de raad consequent de eigen lijn en koers vast wil houden?

5 Wat is de bestaande Toekomstvisie en is dit anders dan een Omgevingsvisie?

Wat is de Toekomstvisie?

Borger-Odoorn heeft een Toekomstvisie waarvan de horizon lag op 2019. Een instrument met strategische kaders en houvast. De inleiding op de huidige toekomstvisie laat zien waarom deze is opgesteld. ‘Hoe zien wij onze gemeente? Hoe willen we dat de gemeente eruit ziet in 2020? En heel belangrijk: hoe denken onze inwoners daar eigenlijk over? Om met een gedegen visie voor de toekomst te komen is het belangrijk om een beetje te dromen. Maar tegelijkertijd moeten we met beide benen op de grond blijven staan. Want een heleboel ontwikkelingen die van invloed zijn op de toekomst, zijn zo groots dat wij ze niet kunnen beïnvloeden. Wel kunnen we de kans die voortkomen uit deze ontwikkelingen herkennen en op een positieve manier op deze kansen inspelen.’

Daarmee vormde de Toekomstvisie het houvast voor de strategische bestuurlijke vragen en vormt het een basis om op verder te werken. Met een robuust deel over eigen identiteit en waarden en flexibel deel dat inspeelt op de actualiteit en regelmatig aanpassing behoeft. En een visie bovendien, die in samenspraak met inwoners tot stand is gekomen.

Veel overeenkomsten met de Omgevingsvisie

Op basis van voorgaande beschrijvingen is de gelijkenis tussen de huidige Toekomstvisie en de gedachten over de Omgevingsvisie duidelijk. De Toekomstvisie spreekt al ver voor de Omgevingswet van een cyclisch karakter waarbij aanpassingen volgen op de snelheid waarmee ontwikkelingen op de gemeente afkomen dan wel het succes van de aanpak aangetoond door evaluatie. Een participatieve, gedragen aanpak is in beide sporen prominent benoemd. Ook zal het robuuste deel van de Toekomstvisie nog steeds een goede basis vormen. Niet alles hoeft opnieuw want niet alles wordt opeens anders.

In het proces richting deze Nota van Uitgangspunten is onderzocht en besproken of de Toekomstvisie kan worden samengevoegd met de op te stellen Omgevingsvisie.

6 Wat hebben we gedaan en wie hebben we gesproken over de uitgangspunten?

Voor de totstandkoming van deze Nota van Uitgangspunten is met een heleboel mensen gesproken. Van ambtenaren, raadsleden en het college tot externe kennispartners. Daarnaast is door betrokken inwoners meegedacht via een enquête. En is er een beleidsanalyse en een trendanalyse uitgevoerd. Hieronder geven we een globaal overzicht van de uitkomsten van alles wat we gedaan hebben. Achtereenvolgens komen aan bod:

1 Beleidsanalyse
2 Bijeenkomsten interne- en externe experts
3 Gesprekken met gemeenteraad en college van B&W
4 Advertentie, website & enquête onder inwoners
5 Trendanalyse

6.1 Beleidsanalyse

In de Omgevingswet wordt een groot aantal zaken vastgelegd, maar de wet biedt ook ruimte voor provincies, waterschappen en gemeenten om regionaal en lokaal maatwerk toe te passen. Wat betekent dit voor de gemeente Borger-Odoorn? Wat mag de gemeente straks zelf beslissen en wat worden de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders daarin? Dit vraagt een goed zicht op het eigen beleid maar ook op beleid van andere overheden, hiervoor zijn twee acties gepleegd.

Door Antea is een ‘beleidswaardengenerator’ opgesteld.
In de beleidswaardengenerator zijn relevante onderdelen uit het beleid (bestemmingsplannen, verordeningen, omgevingswaarden, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening) verwerkt. De beleidswaardengenerator geeft bij het opstellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan input voor de – zoals de naam al zegt – beleidswaarden. Ook vormt het de rode draad bij de beleidsverankering in deze Omgevingswet-instrumenten. De beleidswaardengenerator is daarnaast zeer bruikbaar bij harmonisatie van bestaand beleid.

Daarnaast is de beleidsnotitie ‘Beleid en bestuurlijke organisatie’ opgesteld, zie bijlage 1. Deze brengt de speelruimte in kaart - zowel de procesmatige als de inhoudelijke kant – en is het resultaat van de inventarisatiefase van het project ‘Beleid en bestuurlijke organisatie’. In deze beleidsnotitie gaan we dieper in op de afwegings- en bewegingsruimte die de gemeente heeft binnen de nieuwe wet en geven we een beeld van onder meer de absolute regels, de robuuste laag en de ambities van de gemeente, met een doorkijk naar de Omgevingsvisie.

6.2 Bijeenkomsten interne en externe experts

20 september 2020 – Kennissessies met medewerkers

Doel van deze sessie was het op inhoud en proces bepalen en vastleggen van de uitgangspunten voor de Omgevingsvisie

We spraken over de ambities en opgaven die er vanuit de verschillende vakgebieden binnen de gemeente liggen.

Vooraf vulden de deelnemers een enquête in. Hieruit bleek dat de thema's gezonde en veilige leefomgeving, gemeenschap, sociaal en welzijn en economie en werkgelegenheid belangrijk zijn.

TRENDS

- De samenstelling van de bevolking verandert maar Borger – Odoorn is geen krimpgemeente meer.
- De landbouw verandert in een complexe omgeving.
- Recreatie en toerisme groeit binnen de gemeente.
- Energietransitie, klimaatverandering -adaptatie zorgt voor een enorme opgave.
- Steeds verdergaande digitalisering en innovatie.
- Andere mobiliteitsvraagstukken dan in het verleden.
- Modern behoud van de waarden; de gemeente is geen museum.

UITDAGINGEN

- Recreatie en toerisme groeien hoe verhoudt zich dit tot de aard van de gemeente?
- Cultuurhistorie is belangrijk, maar het mag geen museum worden.
- Klimaatverandering zorgt voor een enorme opgave.
- Energietransitie en duurzaamheid.
- Mobiliteit.
- Positieve gezondheid, zorgen dat de randvoorwaarden om gezonde leefstijl mogelijk te maken er zijn. Een verbetering van gezondheid vraagt inzet voor de langere termijn.
- Andere manier van werken onder de Omgevingswet. Het doorontwikkelen van vernieuwende vormen van participatie en het versterken en vergroten van de eigen kracht van de samenleving.

27 oktober 2020 - Kennisontbijt

Dit ontbijt is georganiseerd voor de professionele partners (belangenorganisaties, grote werkgevers, ketenpartners, maatschappelijke organisaties) en met dorpsbelangen/verenigingen.

Tijdens dit digitale ontbijt hebben we met de deelnemers gesproken over wat Borger-Odoorn uniek maakt. Wat er speelt en wat de belangrijkste samenhangende opgaven voor Borger-Odoorn in de komende jaren zijn?

6.3 Gesprekken met gemeenteraad en college van B&W

Speeddate met de raadsfracties

Ter voorbereiding op de informatieve raadsbijeenkomst op 1 oktober is er met elke fractie een speeddate geweest. Allereerst om kennis te maken in een fysieke setting. Verder is het proces toegelicht en hebben we gesproken over de functie en rol van de Nota van Uitgangspunten als opmaat naar de Omgevingsvisie.

Naast het proces hebben we met elke fractie een eerste verkenning gemaakt van de uitdagingen waar de gemeente Borger-Odoorn de komende jaren voor staat. Wat zijn de bepalende trends en ontwikkelingen? En hoe bewaak je daarbij wat van waarde is en om bescherming en versterking vraagt? En zijn de uitgangspunten van de Toekomstvisie nog steeds sterk en robuust of vragen ontwikkelingen om bijstelling?

Ook hebben we stil gestaan bij de rol van de raad onder de Omgevingswet en vooral in de Omgevingsvisie. Zowel intern in overleg met college en organisatie alsook extern in gesprek met de samenleving.

1 oktober 2020 - Informatie- en discussieavond met de raad

Na de speeddates volgde op 1 oktober 2020 de informatieavond met de raad. Tijdens deze bijeenkomst hebben we het gehad over de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee brengt, de veranderende rol van de raad en gevolgen voor de sturingsfilosofie. Ook hebben we verkent of en welke kaders er vanuit de raad zijn voor de gesprekken die gevoerd gaan worden in het vervolg van het proces en welke inhoudelijke aandachtspunten de raad alvast wil meegeven.

Overleg met de klankbordgroep en sessies met MT en college

Klankbordgroep: op 2 november 2020 hebben we met de klankbordgroep Omgevingswet een digitaal overleg gehad. Tijdens deze sessie is de klankbordgroep bijgepraat over het proces om tot de Nota van Uitgangspunten te komen. Daarnaast hebben we gesproken over de eerste opbrengsten en uitgangspunten.

MT en college: met het MT en het college hebben we in het proces om tot de Nota van Uitgangspunten te komen twee keer gesproken. Op 3 november 2020 hebben we over het proces en de stappen tot dat moment gesproken. Vervolgens hebben we op 1 december 2020 de ruwbouw van de Nota van Uitgangspunten besproken.

6.4 Advertentie, website & enquête onder inwoners

Na de herfstvakantie, in oktober 2020, zijn we gestart met het eerste gesprek met de inwoners door. We gebruikten daarvoor:

De Website: “Samen werken aan een mooi en leefbaar Borger-Odoorn”. De website was bedoeld om mensen te laten weten dat de gemeente is gestart met de Omgevingsvisie. Op deze website kon men

informatie over de Nota van Uitgangspunten en het proces bekijken. Daarnaast gaf deze website toegang tot de bewoners-enquête.

Een Advertentie week-in-week-uit. De advertentie deed hetzelfde als de website alleen dan in analoge vorm.

De bewoners enquête. Was een korte (digitale)enquête die door bewoners kon worden ingevuld met vragen over onder andere de kwaliteiten van de gemeente. Daarnaast is de enquête ook een aantal keer analoog ingevuld en ingeleverd bij de gemeente. Zie bijlage 2 voor de resultaten van de enquête.

Resultaten enquête

- De vragenlijst is door 294 inwoners ingevuld.
- Het overgrote gedeelte van de respondenten woont graag in de gemeente Borger-Odoorn.
- De landelijke, rustige omgeving spreekt veel inwoners aan.
- Wat het meest gemist wordt is woningbouw. Verschillende respondenten geven aan dat er te weinig (betaalbare) starters- en seniorenwoningen zijn.
- Daarnaast is het openbaar vervoer een veelgenoemd gemis.
- Meer winkels, supermarkten en meer cultuur zijn andere veelgenoemde wensen.
- Men vraagt ook voor meer voorzieningen voor de jeugd.
- Verkeersveiligheid is een grote zorg van inwoners.
- Men heeft overigens ook de indruk dat er weinig handhaving is. Overlast, afval en gebrek aan veiligheid worden veel genoemd.
- Tevens vraagt men aandacht voor beter beleid omtrent versterking van de natuur, biodiversiteit, de wegen en bermbeheer.
- Verder wordt meer contact met de gemeente gewenst. Men wil dat er actiever contact met de burger wordt opgenomen vanuit de gemeente. Ook eist men meer inspraak in de plannen die de gemeente smeed. Enkelen irriteren zich aan het slome bureaucratische proces en aan het gebrek aan transparantie.

6.5 Trendanalyse

Nederland is altijd in beweging en de komende decennia zal wellicht meer dan ooit van ons vragen om de bewegingen die voorliggen vorm te geven en te begeleiden. De maatschappelijke opgaven zijn fors en uitdagend. De klimaatadaptatie, de energietransitie, de hervorming van de landbouw naar natuurinclusief en circulair, de druk op de woningmarkt en de gevolgen van de coronacrisis op het vlak van wonen, werken, recreëren en bereikbaarheid/nabijheid zijn daarbij in het oog springend. De gevolgen voor onze levensstijl, ons landschap en de samenleving zullen fors zijn. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) laat dit in volle omvang zien. Alles vraagt om ruimte en met name het landelijk gebied zal het strijdtoneel worden. Er wordt gewerkt aan gebiedsagenda's voor de uitwerking en er wordt gedacht over een Nationaal Programma Landelijk gebied.

De factsheets beschrijven de bepalende trends voor Borger-Odoorn. Ook zijn ze voorzien van inzicht in de huidige stand van zaken. Deze zijn te vinden op de website.

6.5.1 Sociale en demografische trends

Demografische trends hebben direct gevolgen voor de woningmarkt. Daarbij merken we op dat door de ontwikkelingen van het afgelopen jaar met betrekking tot Corona de trends op de woningmarkt moeilijk te voorspellen zijn. Het afgelopen jaar is gebleken dat er andere woningbehoeften ontstaan. Borger-Odoorn lijkt in trek te zijn voor mensen die ruimte om te leven zoeken.

Vergrijzing is al jaren een actueel thema. Maar de komende jaren zal de vergrijzing fors doorzetten. Met alle bekende en onbekende sociale (zorg) en fysieke (wonen) gevolgen van dien. De arbeidsmarkt en het verdienmodel onder onze nationale economie staat onder druk en vragen om nieuwe oplossingen.

Ook in de gemeente Borger-Odoorn is sprake van vergrijzing. Het percentage vijfenzestigplussers is de afgelopen jaren gestegen en zal naar verwachting de komende jaren blijven stijgen. Daar komt bij dat het percentage in verhouding tot de rest van Nederland hoog ligt.

Wat betreft de bevolkingsgroei is in de bevolkingsprognose tot 2035 van het Centraal Bureau voor Statistiek, in tegenstelling tot omliggende gemeenten als Coevorden en Aa en Hunze, geen tot weinig krimp verwacht in de gemeente Borger-Odoorn.

Naast bovenstaande trends zijn er nog een aantal landelijke trends die ook terug te zien zijn in Borger-Odoorn:

- De prijzen van bestaande koopwoningen blijven snel stijgen.
- Er bestaat behoefte aan tussenvormen van wonen en zorg en nieuwe onderscheidende woonvormen, met name voor (jonge) ouderen en voor kleine huishoudens.
- De vraag naar klein wonen neemt toe.
- Verduurzamen van bestaande woningen is belangrijk.
- Een duurzame omgeving wordt daarnaast ook belangrijker.

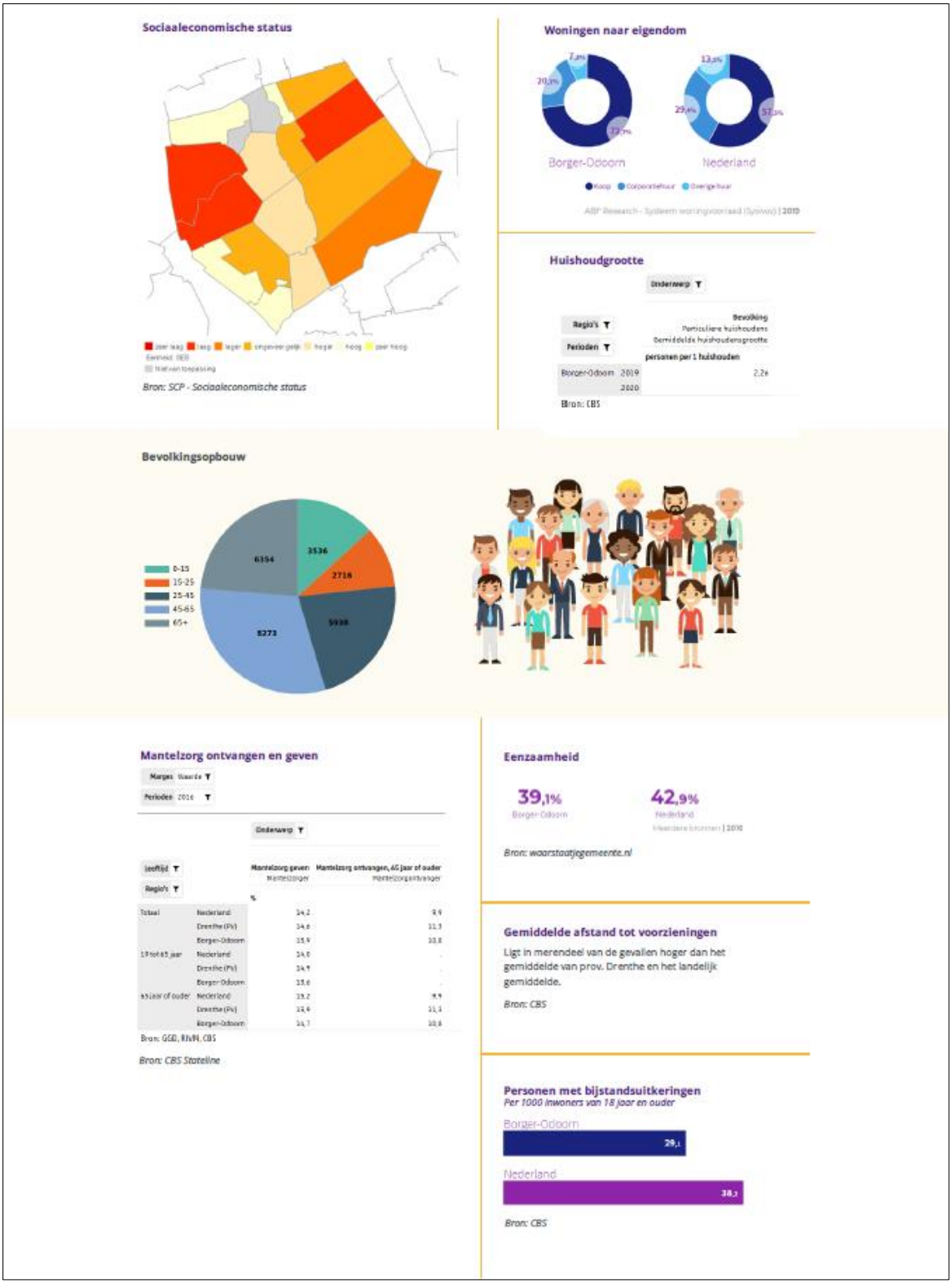


Fig. 1 Sociale en demografische trends

6.5.2 Economische trends

Er zijn een aantal economische trends zichtbaar in Nederland, die zeker ook in de gemeente Borger-Odoorn spelen:

- De beroepsbevolking neemt af door vergrijzing.
- De arbeidsmarkt laat een stijgende werkgelegenheid zien. Tegelijk kunnen bedrijven moeilijk goed gekwalificeerd personeel vinden.
- De dienstensector groeit en het opleidingsniveau stijgt: maar er zijn ook 250.000 analfabeten en 1,5 miljoen laaggeletterden in Nederland.
- Daling van het aantal voorzieningen; door schaalvergroting, toegenomen mobiliteit en veranderende consumenten voorkeuren is het aantal voorzieningen in de afgelopen decennia gedaald. Deze trend is voornamelijk te zien in dorpen, en dan met name in dorpen zonder centrumfunctie.
- Borger-Odoorn krijgt als gevolg van demografische ontwikkelingen en veranderend koopgedrag van de consument (internetverkoop) te maken met krimp in deze sector en dus een toename van leegstand van winkels.
- Teruggang in aantal agrarische bedrijven.
- Toename van thuiswerken.
- Het doel van centrumbezoek verandert; de recreatieve rol van de centra neemt toe.
- Door het toevoegen van belevingsaspecten verandert de rol van ondernemers en/of winkeliers.
- Vergrijzing betekent: meer vitale ouderen met veel tijd.

Wat betreft digitalisering is internet niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. In 2017 had vrijwel iedereen in Nederland toegang tot internet en deden mensen veel online. Een algemene trend is dat internetgebruik toeneemt en dat technologie en digitalisering een prominentere positie in het dagelijks leven krijgt.

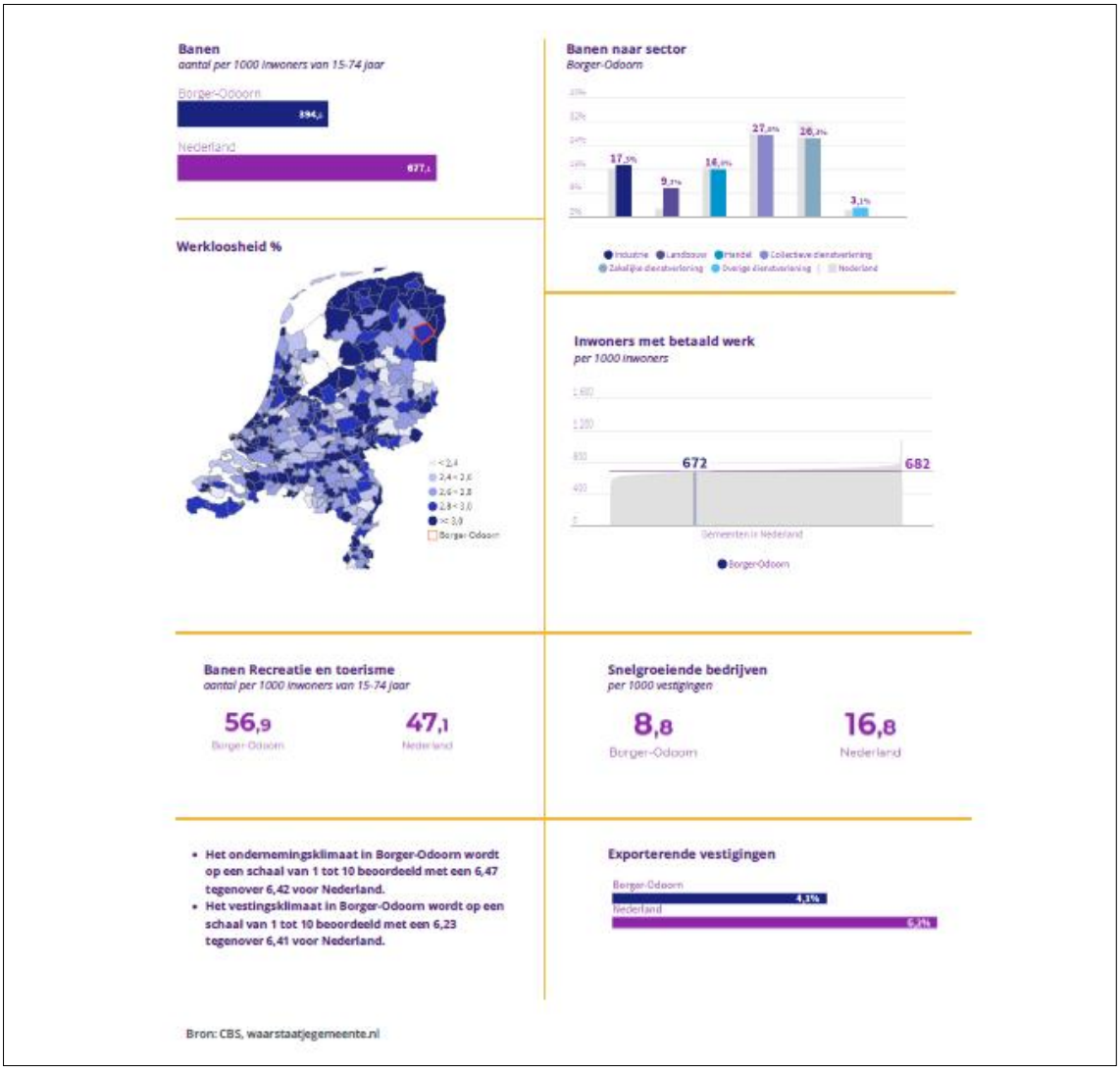


Fig. 2 Economische trends

6.5.3 Mobiliteitstrends

Algemene trends rond mobiliteit in de Nederlandse samenleving zijn:

- flexibelere mobiliteitskeuzes;
- intensivering van de zoektocht naar alternatieve brandstoffen;
- toenemende vraag naar kleine auto's;
- senioren blijven langer mobiel;
- het Nieuwe Werken beïnvloedt verstedelijking en mobiliteitsgedrag en betalen naar gebruik wordt standaard (deelconcepten).

In niet stedelijke gemeenten, zoals Borger-Odoorn, komen bovengenoemde trends beperkt voor, onder andere vanwege de over het algemeen langere reisafstand en lagere beschikbaarheid van de wijze van vervoer. Toch zullen deze trends ook in Borger-Odoorn spelen, met name in de grotere kernen.

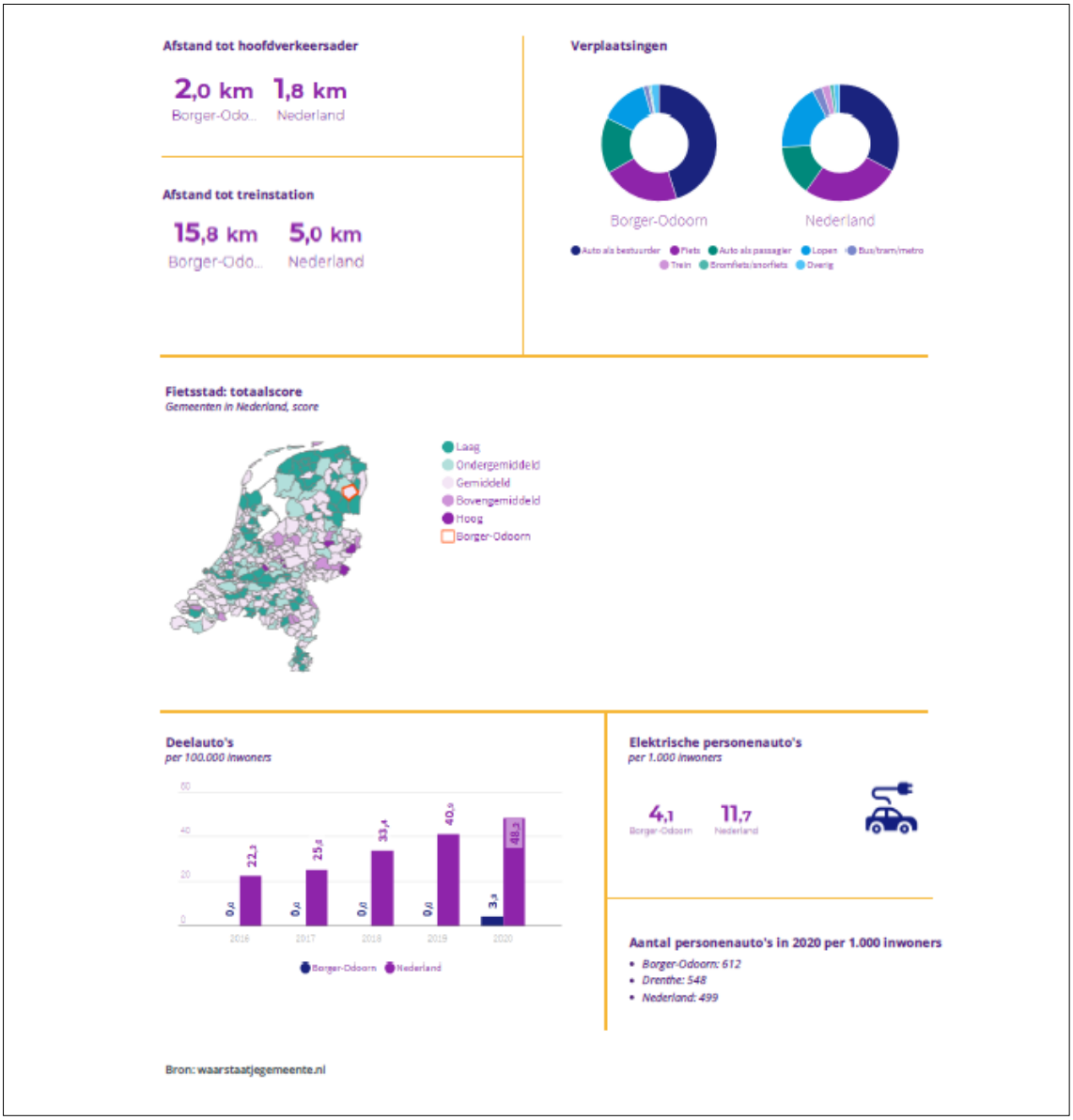


Fig. 3 Mobiliteitstrends

6.5.4 Trends rond klimaat en verduurzaming

Het klimaatakkoord legt op dat Nederland in 2050 energieneutraal moet zijn. Gemeenten moeten aangeven “hoe”. Voor de kortere termijn betekent dit besparen, zon op dak en (grootschalige) zon- en windparken. Nieuwe toepassingen dienen zich aan (biomassa, buurtbatterijen en waterstof) en vragen inpassing.

De verandering van ons klimaat heeft geleid tot een groot besef dat we duurzamer moeten omgaan met onze aarde en de (fossiele) grondstoffen. Dit leidt tot grote opgaven op het gebied van energie (RES, Warmtevisie), klimaat en water. Deze opgaven landen in hoofdzaak in het landelijke gebied. Daarbij is er veel aandacht voor verduurzaming van de landbouw en de strengere eisen aan het terugdringen van emissies, de voedselveiligheid, dierenwelzijn, biodiversiteit en omgevingskwaliteit.

Dit leidt er toe dat de landbouw onder steeds grotere druk staat. De productiecapaciteit van bedrijven is immens maar zit tegen de grenzen aan of er overheen. Bijvoorbeeld de

stikstofproblematiek is een uiting daarvan. Op de huidige voet doorgaan is geen optie. Nieuwe en aangepaste vormen van landbouw zijn gewenst. En het buitengebied gaat een rol spelen in de energietransitie.

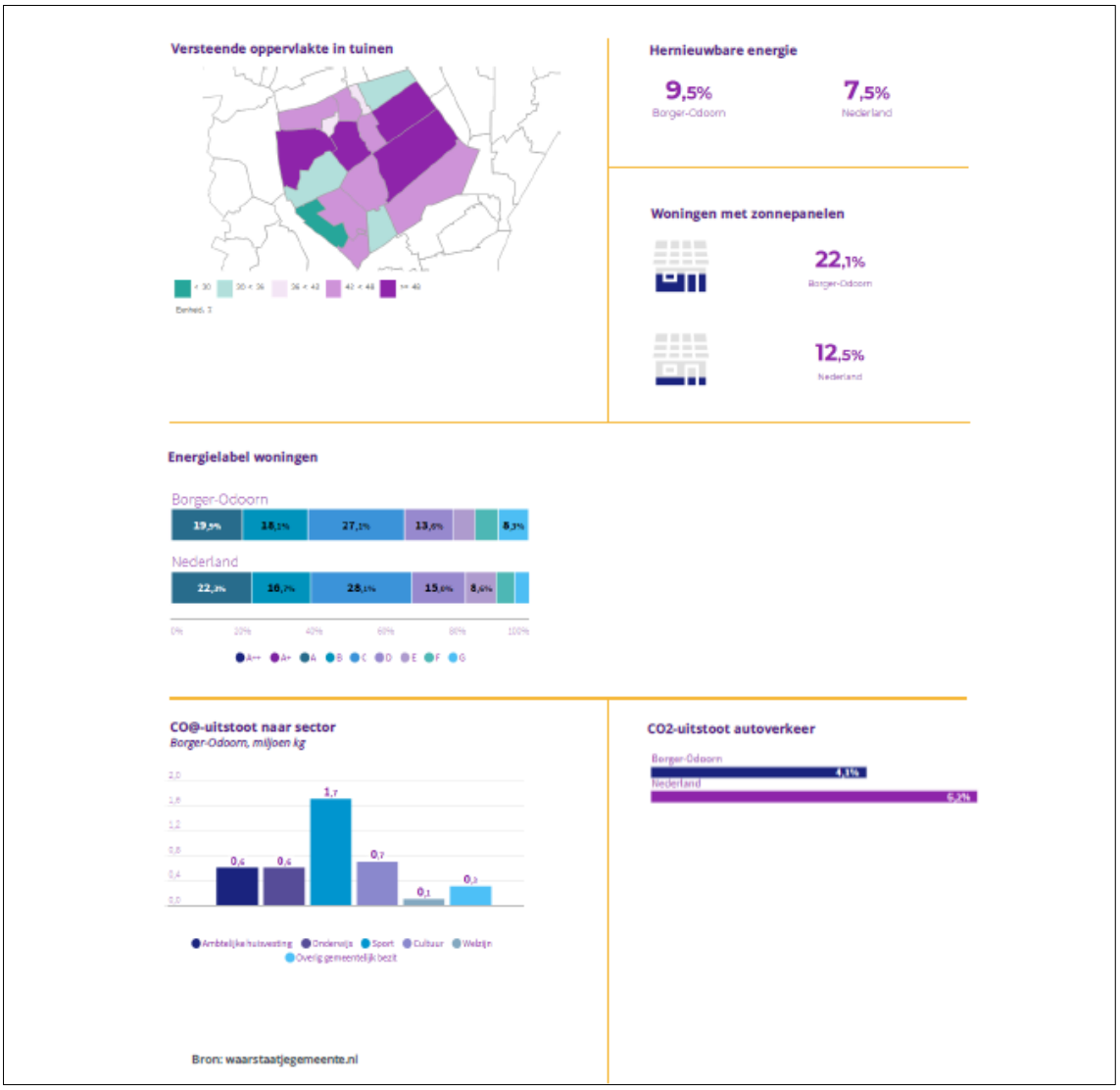


Fig. 4 Trends rond klimaat en verduurzaming

6.5.5 Trends rond gezondheid

Er is steeds meer aandacht voor gezondheid in relatie met de fysieke leefomgeving. De aandacht voor het gedachtegoed van positieve gezondheid groeit. Dit is het concept van gezondheid waarbij niet de afwezigheid van ziekte centraal staat, maar de veerkracht van mensen om met alle uitdagingen van het leven om te gaan en hierin eigen regie te voeren. Het gaat niet alleen om lichamelijke gezondheid, maar veel over een betekenisvol leven.

In het kader hiervan is het belangrijk om ook trends ten aanzien van de kwaliteit van leven (objectief en subjectief) in ogenschouw te nemen. De belangrijkste conclusies van het onderzoek ‘De sociale staat van Nederland 2019’ van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP):

- De objectieve kwaliteit van leven van Nederlanders neemt niet toe, ondanks de economische opleving.
- Er zijn grote verschillen tussen bevolkingsgroepen in de kwaliteit van leven.
- Er waren in de afgelopen tien jaar ook bevolkingsgroepen en levensterreinen die wel verbetering zagen in de objectieve kwaliteit van leven.
- Het aandeel mensen met een lage levenstevredenheid stijgt. Opvattingen over de samenleving en de politiek hangen beperkt samen met de persoonlijke situatie.
- De vergrijzing, die de komende jaren doorzet, heeft uiteraard invloed op de gezondheidszorg.
- Omdat mensen naar verwachting steeds meer thuiswerken, is ook de kwaliteit van de directe leefomgeving van belang als het gaat om bewegen en afleiding.

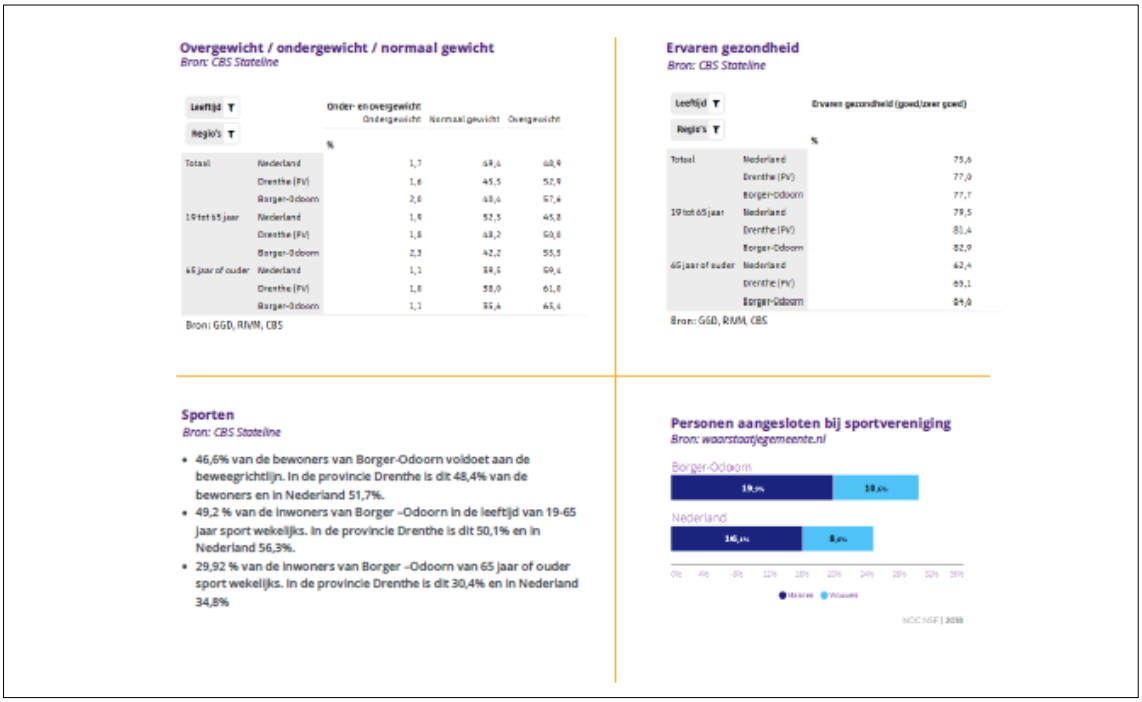


Fig. 5 Trends rond gezondheid

6.5.6 Trends rond veiligheid

Kinderen en oudere ouderen (75+) zijn extra kwetsbaar voor sociale onveiligheid. In een sociaal veilige omgeving kunnen kinderen zich goed ontwikkelen. Vergrijzing vraagt extra inzet op de toegankelijkheid en veiligheid van de openbare ruimte. Landelijk gezien lijkt met name het aantal ongevallen onder fietsers toe te nemen. Een groot deel van deze slachtoffers is 60 jaar of ouder (72% van de verkeersdoden en 50% van de ernstig verkeersgewonden). Bijna een derde van de fietsdoden is zelfs 80 jaar of ouder (LBZ). Doordat de bevolking vergrijst, is er een mogelijkheid dat deze toename zich blijft voortzetten.

De trend in het aantal verkeersdoden onder fietsende kinderen en jongeren (tot 17 jaar) is over de afgelopen tien jaar dalend (LBZ).

Wat betreft externe veiligheid zijn geen opvallende trends te ontdekken. Het externe veiligheidsrisico zal over het algemeen niet toenemen (met uitzondering van plaatselijke ontwikkelingen, waarbij het risico per ontwikkeling afgewogen zal moeten worden).

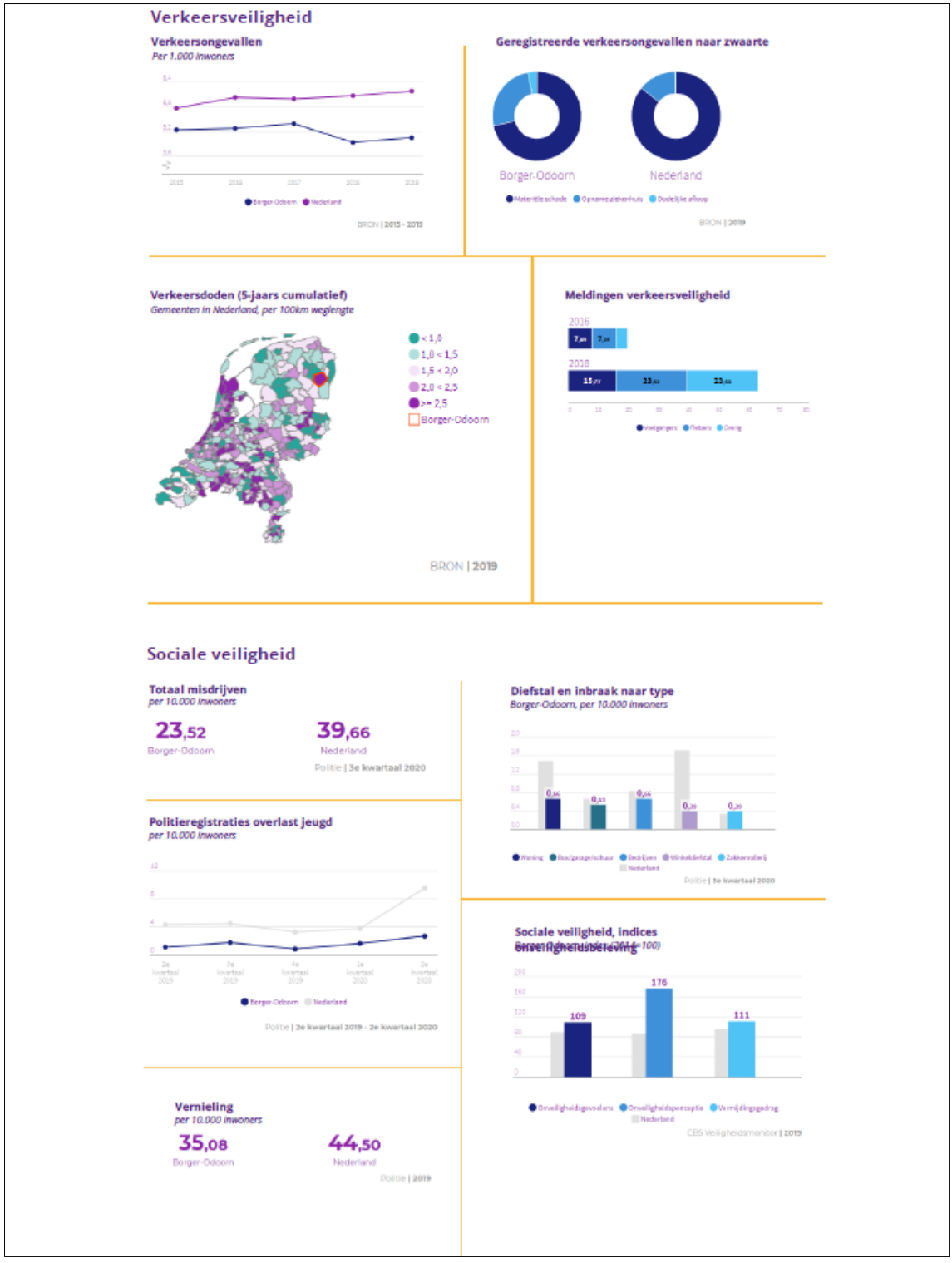


Fig. 6 Trends rond veiligheid

7 Wat zijn de centrale uitgangspunten voor de Omgevingsvisie?

Alle gespreken en analyses leiden tot een aantal centrale uitgangspunten. Deze uitgangspunten geven de kaders, richting en houvast voor de nadere uitwerking richting de Omgevingsvisie voor Borger-Odoorn. Een uitwerking samen met inwoners, partners en andere betrokkenen.

We hebben vijf centrale uitgangspunten gevormd. Hieronder komen ze nader aan bod.

7.1 De herziening en herijking van de Toekomstvisie wordt onderdeel van de Omgevingsvisie

De Toekomstvisie is voor een belangrijk deel nog steeds De blik op de nieuwe toekomst verdient uiteraard herijking. Dat is de blik vooruit die de Omgevingsvisie in zich heeft. Kortom; de Omgevingsvisie herbergt opnieuw de robuuste laag en herijkt de blik op de toekomst.een helder en herkenbaar ankerpunt. In deze visie en ook in de daaropvolgende Structuurvisie is het goud van de gemeente Borger-Odoorn beschreven in een robuuste laag. Deze laag is ongevoelig voor de waan van de dag en vormt een te behouden, te beschermen en te versterken onderlegger. Het beschrijft en markeert het DNA van de gemeente Borger-Odoorn; het veen, zand en Hunzedal en de geomorfologische geschiedenis en de landschappelijke waarden. De continuïteit van deze robuuste laag wordt doorgezet in de Omgevingsvisie. Het blijft ook voor de komende periode het vertrouwde vertrekpunt in het opvangen en begeleiden van de uitdagingen waar de gemeente de komende jaren voor staat.

Voor de inhoud van de Toekomstvisie en de herziening geldt:

- De robuuste laag uit de Toekomstvisie en de Structuurvisie is nog steeds actueel. Het vormt weer de basis voor de Omgevingsvisie.
- De robuuste laag blijft ook voor de Omgevingsvisie het vertrekpunt om uitdagingen waar de gemeente voor staat op te vangen en van richting te voorzien. Niet alleen vanuit behoud van het bestaande maar ook nadrukkelijk vanuit behoud en versterking door ontwikkeling.
- De blik op de toekomst (de flexibele lagen) wordt in de Omgevingsvisie herijkt. Alle thema's en onderwerpen die in de gesprekken aan de orde zijn gekomen kunnen een plek in de Omgevingsvisie vinden. De verbreding vanuit de Omgevingswet geeft ook ruimte voor aspecten zoals leefbaarheid, sociale cohesie, welzijn, noaberschap en gezondheid.
- Dit alles maakt dat een afzonderlijke herziening van de Toekomstvisie niet nodig is. De herziening en herijking van de Toekomstvisie en daarmee de brede blik op de nieuwe toekomst wordt onderdeel van de Omgevingsvisie.

7.2 Het goud van Borger-Odoorn vraagt om behoud, versterking en vormt het vertrekpunt voor ontwikkelingen

- De gemeente Borger-Odoorn is onder te verdelen in drie unieke gebieden: het veen, het zand en het Hunzedal. Het onderscheid in deze gebieden is niet alleen geografisch, maar ook sociaal-cultureel terug te zien. De drie gebieden vragen vaak ieder om een eigen aanpak. We vinden het belangrijk het onderscheid van de drie gebieden in Borger-Odoorn te in het oog te houden.
- De beleving van rust en ruimte, landschap en groen zijn belangrijk in Borger-Odoorn voor inwoners en bezoekers. Dit vraagt om behoud en biedt ruimte voor initiatief.
- We willen de rust en ruimte in de gemeente behouden en versterken, initiatieven die bij deze waarden passen moedigen we aan.
- Behoud van cultuurhistorie en erfgoed in Borger-Odoorn is een groot goed. Met ruimte om nieuwe dingen toe te voegen en de eigen tijd te markeren. We kiezen voor modern behoud van onze gemeente.
- Het goud van Borger-Odoorn vormde eerder de basis voor het verkrijgen van het keurmerk Cittaslow en vormt straks de robuuste laag van de Omgevingsvisie.

7.3 Deze uitdagingen voor Borger-Odoorn horen in ieder geval thuis in de Omgevingsvisie

Uit de trendanalyse en de gesprekken die we hebben gevoerd komen meerdere uitdagingen naar voren waar de gemeente de komende jaren mee aan de slag zal moeten. Deze uitdagingen hebben stuk voor stuk een grote impact op het dagelijks leven. Hieronder beschrijven we deze uitdagingen kort en geven we, waar al mogelijk, aan wat de ambitie op dit onderwerp is. Als het nog niet mogelijk is een ambitie of uitgangspunt te formuleren geven we aan hoe we hier in het proces van de Omgevingsvisie mee aan de slag willen.

- **Energietransitie, warmtransitie en klimaatadaptatie**: in alle opgaven voor de komende decennia is duurzaamheid en verduurzaming een rode draad. Er is binnen de gemeente ruimte nodig voor de energietransitie, warmtransitie en klimaatadaptatie. Noodzakelijke stappen met een grote invloed op de leefruimte. Dit onderwerp vraagt om goede afstemming binnen de regio en actieve overheidssturing. Daarnaast zetten we in op de verduurzaming van de bestaande woning- en bedrijvenvoorraad binnen de gemeente.
- **Recreatie en MKB**: Borger-Odoorn beschikt over een sterke recreatieve structuur met een groot aantal overnachtingen. De beleving is nu dat toeristen op veel geconcentreerde plekken samenkomen. Om ook andere plekken een kans te geven, zou de invulling van recreatie meer verspreid kunnen worden. Ook het midden- en kleinbedrijf is een belangrijke economische drager en werkgever binnen de gemeente. Het behouden en benutten van de kwaliteiten van recreatie en toerisme en het MKB vinden we belangrijk. Daarbij willen we ruimte bieden om te ondernemen.
- **Agrarische sector**: de agrarische sector staat, samen met de gemeente, voor grote uitdagingen. Wet- en regelgeving rond stikstof, ruimteclaims vanuit energie en klimaat, de discussies over een stap van intensief naar natuur-inclusief en circulair. We zetten samen in op

ontwikkelruimte zodat de sector kan doorontwikkelen en tevens kan voldoen aan uitdagingen op het gebied van duurzaamheid, natuur inclusieve en circulaire landbouw. Landbouw die bijdraagt aan de leefomgeving, maatschappelijk draagvlak heeft en economisch gezond is. De Omgevingsvisie maakt helder waar het toekomstperspectief van de sector en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving elkaar raken en kunnen versterken.

- **Bereikbaarheid en toegankelijkheid:** een goede bereikbaarheid en (digitale) toegankelijkheid is belangrijk onder andere door het 'nieuwe werken'. Er zijn veel flexibelere mobiliteitskeuzes en betalen naar gebruik wordt standaard (deelconcepten). Een goed OV-netwerk in de gemeente is noodzakelijk. De inspanningen in BOCE-verband zijn hierin leidend.
- **Verkeersveiligheid:** in Borger-Odoorn komen relatief veel zwaardere ongelukken voor in vergelijking met andere gelijksoortige gemeenten. Ook het aantal meldingen met betrekking tot verkeersveiligheid neemt de afgelopen jaren toe (ook door voetgangers en fietsers). Het verbeteren van de verkeersveiligheid heeft prioriteit.
- **Positieve gezondheid:** gezond leven en gezond oud worden wordt steeds belangrijker. Dat vraagt aandacht voor bewegen, voor jong en oud, in een prettige woon- en leefomgeving. We maken ons sterk voor het creëren, behouden en verbeteren van een gezonde en veilige leefomgeving, die ontmoeting en bewegen stimuleert.
- **Leefbaarheid en wonen:** er dreigt een onevenwichtigheid in de bevolkingsopbouw door het vertrek van jongeren (voor bijvoorbeeld studie) en jonge gezinnen in combinatie met vergrijzing. Voor de leefbaarheid en de levendigheid is het belangrijk dat jongeren en jonge gezinnen blijven of terugkomen. Daarvoor is het belangrijk dat de woonvoorraad en de aanwezigheid van voorzieningen aansluit bij de wensen van deze doelgroepen. We zetten in op voldoende (betaalbare) woningen en goed (bereikbare) voorzieningen voor alle doelgroepen in een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. De leefbaarheid van de fysieke en sociale leefomgeving en het zelfstandig kunnen functioneren van inwoners hierin is de basis voor het goed wonen, werken en leven in Borger-Odoorn. De gemeente wil er zijn voor alle inwoners. De kracht van eigen initiatief en idee en modern noaberschap vinden we belangrijk. We faciliteren en ondersteunen waar nodig de samenleving of individuen. Zeker wanneer het gaat om kwetsbare inwoners en groepen. Door corona zien we de woningmarkt fors veranderen. De vraag naar woningen neemt toe ook buiten de stedelijke regio's. Dit alles vraagt om een nieuw blik op het woonbeleid.
- **Faciliteren en ondersteunen van de samenleving en individuen:** zeker wanneer het gaat om kwetsbare inwoners en groepen en in het tegengaan van eenzaamheid. Doordat meer mensen alleen gaan wonen, kan eenzaamheid op de loer liggen. Het zorgen voor goede ontmoetingsplekken in de dorpen vinden we belangrijk.

7.4 Van Cittaslow naar handelingsprincipes; oplossingen die passen bij Borger-Odoorn

Borger-Odoorn bleek in veel opzichten te passen bij Cittaslow en kreeg in 2010 het keurmerk. Cittaslow richt zich op de mens in een duurzame omgeving. De kernwaarden zoals kwaliteit van leven, sociale cohesie, waardevolle landschappen en biodiversiteit, traditie en innovatie en duurzaamheid beschrijven en drukken uit wat Borger-Odoorn is. De Omgevingsvisie biedt de kans

om deze kernwaarden van een gedeeld beeld te voorzien. Daarom zetten we voor de Omgevingsvisie een stap verder en vertalen we de beschreven waarden in handelingsprincipes.
Dit met als doel dat iedereen, binnen en buiten het gemeentehuis, eenzelfde vertaling aan deze kernwaarden geeft. Dan gaat het naast wat de gemeente Borger-Odoorn is maar ook steeds meer over hoe de gemeente de dingen wil doen. Van zeggen naar nog meer doen en van uitgangspunt naar handelingsprincipes. Deze principes vormen de leidraad bij het vinden van oplossingen voor de uitdagingen van morgen en overmorgen en worden expliciet meegenomen en uitgewerkt in de Omgevingsvisie.

De oplossingen van Borger-Odoorn:

- zijn duurzaam en toekomstbestendig;
- passen bij de aard en schaal; waarbij kwaliteit gaat voor kwantiteit en snelheid;;
- hebben oog voor de waardevolle landschappen en de door inwoners gewaardeerde aspecten rust, ruimte en groen;
- dragen bij aan een uitmuntende woon- en leefgemeente met een hoge kwaliteit van leven;
- bevorderen een krachtige samen- en zelfredzame gemeenschap.

7.5 De stap van gemeente naar gemeenschap

Van gemeente naar gemeenschap

In de Omgevingsvisie zal de gemeente en de gemeenteraad positie bepalen. Dit betekent een duidelijke markering van eigen rol en verantwoordelijkheid. En het markeren van de ruimte voor de samenleving en initiatief. Uitgangspunt bij de rol die wij als overheid willen aannemen is het credo ‘van gemeente naar gemeenschap’. We willen een gemeente zijn die als partner aansluit bij de kracht van de gemeenschap, faciliteert en ondersteunt waar dat nodig is. Een gemeente die dingen in samenwerking met inwoners, instellingen, verenigingen en bedrijven tot stand brengt zonder altijd het initiatief te hoeven nemen. Dit uitgangspunt vraagt in de uitwerking richting Omgevingsvisie om een duidelijke positiebepaling op de bepalende onderwerpen en een helder proces met oog voor besluitvorming en het algemeen belang.

Participatievisie

De visie op participatie, die momenteel wordt opgesteld, zal in algemene zin de werkwijze en vormen bepalen die voor het maken van de Omgevingsvisie toepasbaar zijn maar ook voor het proces van initiatief als de Omgevingsvisie eenmaal is vastgesteld. We zorgen voor een goede afstemming, samenloop en wisselwerking tussen de Omgevingsvisie en de Participatievisie.

8 Hoe ziet het proces naar de Omgevingsvisie eruit?

In grote lijnen kent het vervolg richting Omgevingsvisie een drietal stappen. Deze vormen de ruggengraat van de aanpak. Deze stappen doorlopen we in 2021 met als doel de visie voor de zomer van 2022 te laten vaststellen.

STAP 1: Verbreden en verdiepen

Uitgangspunt bij deze stap is de Nota van Uitgangspunten. We gaan in deze stap de centrale uitgangspunten die we in de Nota van Uitgangspunten hebben geformuleerd verder uitwerken. Ook gaan we de gebieden voor de gebiedskompassen definiëren.

In deze stap betrekken we in ieder geval iedereen die we bij het opstellen van de Nota van Uitgangspunten hebben gesproken. En we proberen de groep inwoners die meedoet groter te maken. De middelen en methodes uit de Participatievisie worden hierbij ingezet.

Ook nodigen we kennis van buiten uit om ons een spiegel voor te houden of op andere gedachten en inzichten te brengen. Dwarsdenkers die van buiten naar ons kijken en wellicht andere inzichten meebrengen.

Tot slot gaan we in stap 1 verder het gesprek voeren over de taak en rolopvatting van de gemeente, de raad en het college.

STAP 2: Uitwerken en terugleggen

Met alle input uit stap 1 stellen we de ruwbouw van de Omgevingsvisie op. Deze ruwbouw wordt vervolgens teruggelegd bij alle betrokkenen om te laten zien wat er met hun input is gebeurd.

STAP 3: Besluiten

In stap 3 werken we de Omgevingsvisie uit tot een ontwerp-Omgevingsvisie. De ontwerp-Omgevingsvisie wordt uiteindelijk via het College vrijgegeven voor de (wettelijke) inspraak. Daarna wordt de visie ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.



Bijlagen

Bijlage 1 Beleid en bestuurlijke organisatie

Beleidsnotitie project ‘Beleid en bestuurlijke organisatie’

Fase 1: inventarisatie, april 2019 - maart 2020

Op weg naar een omgevingsvisie: Wat is het gemeentelijk speelveld om tot integraal omgevingsbeleid te komen?



Inhoudsopgave

Samenvatting 4

Hoofdstuk 1: Opdracht werkgroep Beleid en organisatie
1.1 Resultaten opdracht 5

Hoofdstuk 2: Inleiding
2.1 Waarom een Omgevingswet? 7
2.2 Rol gemeenten 7

Hoofdstuk 3: Bestuurslagen
3.1 Rijk 10
3.1.1 Omgevingswaarden 11
3.1.2 Instructieregels 16
3.1.3 Bestuurlijke afwegingsruimte omgevingsplan 16
3.1.4 Beschikbare instrumenten 19
3.1.5 Regels over activiteiten in het omgevingsplan 19
3.1.6 De Nationale Omgevingsvisie 21
3.1.7 De bruidsschat 22
3.1.8 Algemene maatregelen van bestuur (vergunningvrij bouwen) 24
3.1.9 Staalkaarten 25
3.1.10 Conclusie 25

3.2 Provincie 26
3.2.1 Provinciale Omgevingsverordening 26
3.2.2 Regionale Energiestrategie 28
3.2.3 Conclusie 28

3.3 Waterschap 29

3.4 Gemeente Borger-Odoorn 29
3.4.1 P10 29
3.4.2 Omgevingsplatform Drenthe 29
3.4.3 BOCE 30
3.4.4 Bestuursagenda 30
3.4.5 Koersdocument 31
3.4.6 Cittaslow 31
3.4.7 Gebiedsagenda's 32
3.4.8 Conclusie 33

3.5 Externe diensten 33
3.5.1 Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe 33
3.5.2 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Drenthe 34
3.5.3 Veiligheidsregio Drenthe 36
3.5.4 Conclusie 37

Hoofdstuk 4: Beleidswaardengenerator Antea Group
4.1 Inleiding 38
4.1.1 Informatie uit de beleidsgenerator 40
4.1.2 Conclusie 42
4.1.3 Vervolg 43
4.1.4 Analyse beleidsdocumenten en verordeningen 43

Hoofdstuk 5: Lokale keuzes rondom de robuuste en de flexibele lagen
5.1 Het DNA van Borger-Odoorn 44
5.1.1 Zand 44
5.1.2 Hunzedal 45
5.1.3 Veen 45
5.1.4 Robuuste en flexibele lagen 46
5.1.5 Vertalen kenmerken en thema's naar de Omgevingsvisie 47

Hoofdstuk 6: Conclusies speelveld
6.1 Inleiding 48
6.1.1 Welke ruimte biedt het Rijk? 48
6.1.2 Welke ruimte biedt de provincie? 48
6.1.3 Waar moet de gemeente nog meer rekening mee houden? 48

Hoofdstuk 7: Doorkijk omgevingsvisie
7.1 Inleiding vervolgstappen 50
7.1.1 Verwachting nota van uitgangspunten 50
7.1.2 Verwachting omgevingsvisie 50
7.2 Advies voor 2020-2021 51

Hoofdstuk 8: Rol lokaal bestuur
8.1 Rolverdeling gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders 53
8.1.1 Raad in verbinding met de gemeenschap 53
8.1.2 Sturingsinstrumenten voor de raad 54
8.1.3 Adviesrol raad bij afwijkingen van het omgevingsplan 54
8.1.4 Adviesrol van de raad in de praktijk 55
8.1.5 Voorstel en advies Vereniging Nederlandse Gemeenten 55
8.1.6 De raad luistert en 'hoort' wat er in de gemeenschap speelt 56
8.1.7 Conclusie 58

De Omgevingswet: naslagwerk 59

Bijlagen 60
1. Projectcontract 'Beleid en bestuurlijke organisatie'
2. Artikel 3, lid 1 van bijlage II Besluit Omgevingsrecht
3. Voorbeeld staalkaart
4. Bouwstenennotitie Regionale uitvoeringsdienst
5. Overzicht beleidsdocumenten
6. Tabel Antea Group: beleidsgenerator
7. Overzicht omgevingsgerelateerde lokale visiedocumenten

Samenvatting

Het Rijk wil in 2021 een flink aantal wetten – die allemaal te maken hebben met de inrichting van ruimte – vervangen door één integrale wet: de Omgevingswet. In de Omgevingswet wordt een groot aantal zaken vastgelegd, maar de wet biedt ook ruimte voor provincies, waterschappen en gemeenten om regionaal en lokaal maatwerk toe te passen. Wat betekent dit voor de gemeente Borger-Odoorn? Wat mag de gemeente straks zelf beslissen en wat worden de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders daarin?

Hoewel nog veel onbekend is, weten we zeker dat het proces van vergunningverlening verandert, dat het overleg met inwoners belangrijker wordt en dat er gewerkt gaat worden met een nieuw, landelijk digitaal systeem. Als gemeente moeten we daartussen ons eigen speelveld bepalen, natuurlijk op basis van een duidelijke visie. Wat vinden wij belangrijk bij het vormgeven van de buitenruimte? Hoe gaan we om met het uitbreiden van ruimte voor economische ontwikkelingen en kunnen we tegelijkertijd stil blijven staan bij de waarden van Cittaslow en duurzaamheid? En hoeveel ruimte krijgen inwoners en initiatiefnemers?

Dit document brengt deze speelruimte in kaart - zowel de procesmatige als de inhoudelijke kant – en is het resultaat van de inventarisatiefase van het project 'Beleid en bestuurlijke organisatie'. Dit project is opgestart ter voorbereiding op de Omgevingswet en moet uiteindelijk leiden tot onder meer een nota van uitgangspunten, gemeentelijke omgevingsvisie en een omgevingsplan. In deze beleidsnotitie gaan we dieper in op de afwegings- en bewegingsruimte die de gemeente heeft binnen de nieuwe wet en geven we een beeld van onder meer de absolute regels, de robuuste laag en de ambities van de gemeente, met een doorkijk naar de omgevingsvisie.

In het eerste hoofdstuk vertellen we meer over de context waarbinnen de opdracht voor de werkgroep 'Beleid en organisatie' is uitgevoerd. Het tweede hoofdstuk geeft meer informatie over de Omgevingswet en de rol van de gemeente, terwijl we in het derde hoofdstuk ingaan op de verschillende bestuurslagen: welke bewegingsruimte krijgt de gemeente van het Rijk, de provincie en de verschillende externe diensten? Eén van de conclusies daarin is dat afwegingsruimte voor de gemeente één van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet wordt. Deze afwegingsruimte zit hem in onder meer het vaststellen van omgevingswaarden en maatwerkregels en het uitwerken van instructieregels. De gemeente krijgt zeker meer ruimte voor maatwerk, maar deze ruimte is aan regels gebonden en daarmee niet eindeloos.

Om een overzicht te krijgen over bijvoorbeeld de verordeningen en de regels die belangrijk zijn voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan, hebben we Antea Group gevraagd een beleidswaardengenerator op te stellen. Hiervoor hebben ze verordeningen, beleidsdocumenten en bestemmingsplannen geanalyseerd. Een verslag hiervan is te vinden in hoofdstuk vier. Een hoofdstuk later nemen we de robuuste lagen van de gemeente Borger-Odoorn door. Hoofdstuk zes is een belangrijk hoofdstuk, want daar vatten we de belangrijkste conclusies rondom het speelveld voor de gemeente samen. In hoofdstuk zeven blikken we vooruit naar de omgevingsvisie. In het laatste hoofdstuk – hoofdstuk acht – gaan we dieper in op de rol van het lokale bestuur en de rolverdeling tussen de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en inwoners van de gemeente. Een rolverdeling die met de intrede van de Omgevingswet flink verandert.

Hoofdstuk 1: Opdracht werkgroep Beleid en organisatie

Het project 'Beleid en bestuurlijke organisatie' werkt naar een gemeentelijke omgevingsvisie, een uitvoeringsprogramma (indien gewenst/noodzakelijk) en een omgevingsplan. Dit gaat stap voor stap, via een inventarisatiefase en een nota van uitgangspunten.

1.1 Resultaten opdracht

Om te komen tot een gemeentelijke omgevingsvisie en omgevingsplan hebben we ons eerst verdiept in een tal van zaken rondom deze onderwerpen. Het document dat voor u ligt beschrijft het resultaat van deze inventarisatiefase, met aandacht voor de afwegings- en bewegingsruimte die er straks is.



Voor het project 'Beleid en bestuurlijke organisatie' is de volgende projectdefinitie opgesteld: *'Het opleveren van een notitie waarin de absolute regels, robuuste laag en wat ontbreekt in het kader van ambities is opgenomen, met daarbij een doorkijk naar de omgevingsvisie'.*

In dit document komen een aantal zaken aan bod waar we vanuit de projectopdracht inzicht in geven:

1. Landelijke wet- en regelgeving: bruidsschat, nationale omgevingsvisie, staalkaarten, Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB's).
2. Provinciale wet- en regelgeving: omgevingsverordeningen, nota sociaal beleid, krimp en leefbaarheid.
3. Regionale wet- en regelgeving en afspraken: bijvoorbeeld met waterschappen, Gemeentelijke Gezondheidsdienst Drenthe (GGD), Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en Vereniging Drentse Gemeenten (VDG).
4. BOCE-afspraken die van belang zijn voor dit project.
5. Gemeentelijke wet- en regelgeving: de Regionale uitvoeringsdienst (RUD), beleidsnota's, verordeningen, bestuurlijke afspraken, koersdocumenten en Cittaslow.
6. Lokaal 'beleid': gebiedsagenda's, dorpsagenda's, lopende pilots, algemene lokale informatie.
7. Robuuste laag: alles wat vastligt conform de contourennota, op basis van het bestaande beleid en Cittaslow.
8. Flexibele lagen conform de contourennota: op basis van bestaande wensen en initiatieven.
9. Een tiental ruimtelijke en sociale onderwerpen die zijn gefilterd uit alle geïnventariseerde stukken. Deze onderwerpen - voorzien in een start raamwerk - worden gebruikt voor de uitwerking van fase 2.
10. Wat is de (wettelijke) gemeentelijke bewegingsruimte in de te nemen beleidskeuzes en binnen deze onderwerpen? Met welke onder- en bovengrenzen moet de gemeente rekening houden?
11. De veranderende rollen, met name op bestuurlijk niveau: sterke relatie met de deelprojecten 'Werkprocessen' en 'Houding en gedrag'.
12. Doorkijk naar de omgevingsvisie: Hoe nu verder?

Het projectcontract is als *bijlage 1* toegevoegd.

Na de inventarisatiefase volgen de vervolgfases met de nota van uitgangspunten en de omgevingsvisie. Deze worden na afronding van de inventarisatie-uitkomsten meegenomen in een nieuwe projectstartup (PSU).

Hoofdstuk 2: Inleiding

2.1 Waarom een Omgevingswet?

De Omgevingswet bundelt en moderniseert in één wet een groot aantal wetten voor de leefomgeving. De nieuwe wet treedt vanaf 2021 in werking en moet leiden tot een aantal verbeteringen, namelijk een inzichtelijk omgevingsrecht, de leefomgeving centraal, ruimte voor maatwerk en snellere en betere besluitvorming. Deze verbeteringen worden op onderstaande afbeelding toegelicht.



In de Omgevingswet komen wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samen. Daarmee vormt de wet de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De komst van de Omgevingswet maakt het omgevingsrecht inzichtelijker voor inwoners, ondernemers en overheden. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor (burger)initiatieven.

'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'; het is niet voor niets het motto van de Omgevingswet. Dit wordt vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken én in stand houden;
- De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Meer informatie over de uitgangspunten van de Omgevingswet is te vinden via: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/uitgangspunten-en/uitgangspunten/

2.2 Rol gemeente

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021, hebben gemeenten tot 2029 de tijd om de Omgevingswet te implementeren. In die periode moet de gemeente eigen omgevingsplannen maken, zoals bedoeld in de Omgevingswet. De gemeente kan de regels dan op elk moment aanpassen of schrappen, wel binnen de kaders van de Omgevingswet. Dit geldt overigens ook voor de waterschappen.

Iedere gemeente moet zich kunnen voorbereiden op de Omgevingswet. In die voorbereiding moeten zij zich richten op de volgende drie onderdelen: anders werken, (kern)instrumenten van de Omgevingswet en het digitaal stelsel. Deze onderdelen leggen we graag verder uit:



1. Anders werken
Onder een andere manier van werken wordt het begeleiden van wensen uit de samenleving en het uitgaan van samenwerking met alle betrokken partijen bedoeld. Daarvoor moeten vier bestuurslagen gaan samenwerken als één overheid. Dat betekent ook dat zij over de muren van hun eigen taken moeten kijken en experts, belanghebbenden en ervaringsdeskundigen eerder moeten betrekken. Dat kan op verschillende manieren:

- Regionale samenwerking: de Omgevingswet brengt verschillende thema's bij elkaar. Dat vraagt om samenwerking binnen de gehele 'keten', dus met andere overheden, zowel landelijk, provinciaal als lokaal. Maar ook in de regio met overheden en externe partijen. Meer informatie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/anders-werken/regionale/
- Integraal of samenhangend werken: de Omgevingswet gaat over het bijeenbrengen van allerlei verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen, om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken. Meer informatie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/anders-werken/integraal-werken/
- Participatie: de Omgevingswet zorgt voor een ander samenspel met bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden. Zo komen goede ideeën meteen op tafel, kunnen bestuurders betere besluiten nemen en krijgen initiatieven uit de samenleving een plek. Meer informatie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/participatie/

2. Wet
Binnen de Omgevingswet zijn zes kerninstrumenten waarmee de fysieke leefomgeving wordt beheerd en benut:

1. Omgevingsvisie;
2. Programma;
3. Decentrale regelgeving:
   - Omgevingsplan (gemeenten);
   - Omgevingsverordening (provincies);
   - Waterschapsverordening (waterschappen);
4. Algemene Rijksregels voor activiteiten:
   - Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
   - Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
5. Omgevingsvergunning;
6. Projectbesluit.

De volgende afbeelding licht de kerninstrumenten verder toe.



Meer informatie over deze kerninstrumenten zijn te vinden op:
https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/gemeente/
https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/wettelijk-stelsel-omgevingswet

3. Digitaal stelsel
Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning: het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Alle digitale informatie is daarmee straks op één en dezelfde plek te vinden. Via dit Omgevingsloket kan iedereen snel zien wat wel en niet kan of mag.

In het programma implementatie Omgevingswet is een deelproject DSO opgenomen. In dit project wordt de basis gelegd waarin de wettelijke verplichtingen zijn opgenomen en de mogelijke uitvoering daarvan die voortvloeien uit de Omgevingswet.

Meer informatie over het DSO is te vinden op:
https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet/dso-digitaal-stelsel-omgevingswet

Hoofdstuk 3: Bestuurslagen

Het Rijk en de provincie hebben de grenzen bepaald voor de lokale invulling van de Omgevingswet. De gemeente heeft enige bewegingsruimte om daarbinnen hun eigen beleid te ontwikkelen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsruimte van de gemeente.

3.1 Rijk

Het Rijk legt de basis voor de Omgevingswet en is hiermee bepalend voor de ruimte die gemeente uiteindelijk heeft. Vandaar dat we dit onderdeel in dit hoofdstuk uitgebreid aan bod laten komen.

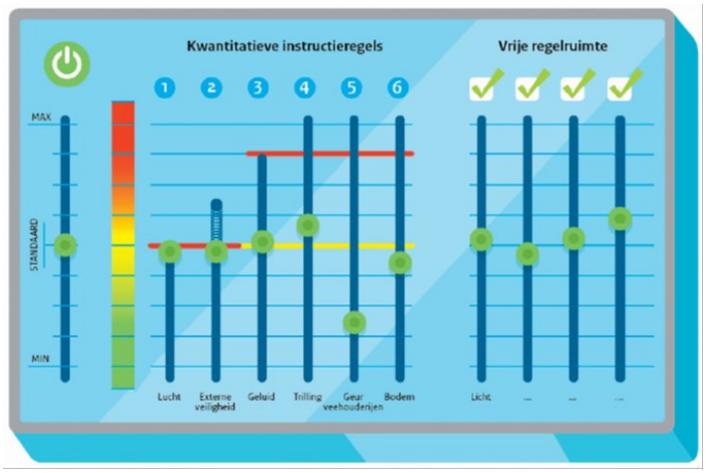
Regels over onderwerpen die het Rijk en de provincie niet regelen

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal, tenzij'. De bevoegdheid om regels te stellen ligt daarmee voor een groot deel bij de gemeenten zelf. De gemeente kan zo maatwerk leveren en kiezen voor dat wat past bij lokale omstandigheden. Alleen als het niet anders kan, stelt het Rijk de regels. Ook de provincies mogen in de nieuwe Omgevingswet alleen nog in noodzakelijke gevallen regels bepalen.

Er zijn een aantal aspecten waarvoor de gemeente regels moet stellen in het omgevingsplan. Het gaat dan bijvoorbeeld om lucht, geluid, externe veiligheid, trilling, geurhinder, bodem en misschien ook licht.

Instructieregels

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan instructieregels voor het opnemen van bovenstaande aspecten in het omgevingsplan. De instructieregels bieden de gemeente ruimte om soepeler of strenger te zijn dan de voorgeschreven norm. Hiervoor wordt vaak het voorbeeld van het mengpaneel gebruikt, zoals te zien op de afbeelding. Kort samengevat houdt dit in dat als het schuifje 'geluid' omhooggaat (dus hogere ambitie/strengere eisen) ten opzichte van de grenswaarde (rode streep in de afbeelding), een ander schuifje - bijvoorbeeld 'bodem' - weer naar beneden kan worden gezet omdat dit milieuaspect dan minder belangrijk is voor het betreffende gebied. De Omgevingswet kan dus zorgen voor meer maatwerk per gebied.



Deze aspecten hebben echter ook een relatie met de activiteiten die het Rijk regelt. Zo kunnen werkzaamheden binnen een bedrijf een milieubelastende activiteit zijn waarvoor algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn opgenomen. Ook stelt het Rijk voor een aantal activiteiten geen regels meer, terwijl ze dat eerder wel deed. De gemeente kan die activiteiten in het omgevingsplan regelen. Het gaat dan om bijvoorbeeld regels over horeca-, recreatie- en detailhandelsactiviteiten.

Maatwerkregels
De gemeente kan in het omgevingsplan afwijken van de algemene rijksregels of provinciale regels die voor een gebied of activiteit gelden. Dit kan alleen als het Rijk of de provincie haar hiervoor de bevoegdheid geeft. Hiervoor bestaan de zogenoemde maatwerkregels. Het Rijk maakt maatwerkregels mogelijk voor:
- Milieubelastende activiteiten (artikel 2.11 Bal);
- Activiteiten rondom cultureel erfgoed (artikel 11.6 Bal);
- Activiteiten rondom werelderfgoed (artikel 12.6 Bal);
- Energieprestatie bij nieuwbouw (artikel 2.3,4.7 en 4.150 Bbl);
- Milieuprestatie bij nieuwbouw (artikel 2.3, 4.7 en 4160 Bbl);
- Bereikbaarheid bouwwerk bij nieuwbouw (artikel 4.161 Bbl);
- Meldingsplicht gebruik (artikel 6.10 Bbl).

Maatwerkregels toepassen
De situaties waarbij het de bedoeling is dat de gemeente maatwerkregels opnemen, verschillen. Denk aan:
- Onvoorziene situaties;
- Bijzonder gevallen;
- Lokale omstandigheden;
- Gemeentelijke ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die (bijvoorbeeld) zijn opgenomen in de omgevingsvisie.

Om maatwerk te kunnen toepassen, moet de gemeente wel onderbouwen waarom de regels van het Rijk of de provincie in het concrete geval niet genoeg zijn. Bij het stellen van maatwerkregels moet daarnaast altijd rekening worden gehouden met de doelen van de Omgevingswet. De regels en doelen mogen niet met elkaar in strijd zijn. Ook moet de gemeente zich bij maatwerk aan de strekking van de rijksregels houden. Dit betekent dat de best beschikbare technieken worden toegepast. De doelen en de strekking van de rijksregels zijn te vinden in artikel 4.22 en 4.23 van de Omgevingswet.

3.1.1 Omgevingswaarden
Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente, provincie of het Rijk wil bereiken voor – een onderdeel van – de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen. Ze bieden duidelijkheid over:
- De staat of de kwaliteit van - een onderdeel - van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats;
- De toelaatbare belasting door activiteiten;
- De toelaatbare concentratie of neerslag van stoffen (depositie).

Het bepalen van omgevingswaarden is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Omgevingswaarden zijn bedoeld om een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken én in stand te houden.

Wie stelt de omgevingswaarde vast?
Het Rijk stelt omgevingswaarden vast in het Bkl, de provincie in een omgevingsverordening en de gemeente in een omgevingsplan. De mogelijkheid en - in een aantal gevallen - de verplichting voor de overheid om omgevingswaarden vast te stellen staat in artikel 2.9 van de Omgevingswet.

Het Rijk stelt in het Bkl omgevingswaarden vast voor:
- luchtkwaliteit;
- waterkwaliteit;
- zwemwaterkwaliteit;
- waterveiligheid.

Naast deze verplichte rijksomgevingswaarden is alleen de provincie verplicht om omgevingswaarden te stellen voor twee onderwerpen op het terrein van waterveiligheid.

Los van deze verplichtingen mag de gemeente - net als nu -, provincies en het Rijk ook voor andere onderwerpen omgevingswaarden stellen, bijvoorbeeld bij geur van veehouderijen of lichthinder. De gemeente mag alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waarvoor het Rijk of de provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld. Een andere mogelijkheid die de regelgeving biedt is dat de gemeente of provincie voor luchtkwaliteit aanvullende of strengere omgevingswaarden vastlegt dan die het Rijk heeft bepaald. Voor de omgevingswaarden voor waterkwaliteit die het Rijk heeft vastgesteld mag alleen de provincie aanvullende waarden vastleggen.

Welke omgevingswaarden kan de provincie of de gemeente stellen?
De provincies en de gemeente kunnen afwijkende of aanvullende omgevingswaarden stellen voor luchtkwaliteit, zwemwater en waterkwaliteit. Ook kunnen ze omgevingswaarden bepalen voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarde stelt. Rijksomgevingswaarden zijn afgeleid van Europese normen. De afwijkende norm mag daarom alleen strenger zijn. De provincies en de gemeente krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities.
Provincies zijn bevoegd om strengere omgevingswaarden vast te stellen voor waterkwaliteit en voor zwemwater. Zowel de provincie als de gemeente mogen aanvullende of stengere omgevingswaarden stellen voor luchtkwaliteit. Hierbij moet de gemeente of de provincie ook de economische effecten betrekken. Het gaat dan om effecten op vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid.

Omgevingswaarden voor andere onderwerpen
De provincie of de gemeente kunnen zelf besluiten om een omgevingswaarde te stellen voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarde stelt. Zo stelt het Bkl geen omgevingswaarde voor geur- en lichthinder. De provincie of de gemeente kunnen hier wel voor kiezen. Hierbij weegt de overheid de samenhang van het beschermen en benutten van de leefomgeving af. De gemeenten mag geen decentrale omgevingswaarden stellen die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg of hoofdspoorweg rechtstreeks belemmeren.

Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeente?
De gemeente kan dus omgevingswaarden vaststellen over onderwerpen waarvoor het Rijk of de provincie dat niet gedaan heeft. Zo kan de gemeente de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn. De omgevingswaarde vervangt voor een deel huidige begrippen als grens- en richtwaarden en milieukwaliteitseisen. Hiermee is het systeem van luchtkwaliteit en waterkwaliteit geharmoniseerd. Dit vergroot de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid.

De gemeente moet bij vaststelling van een omgevingswaarde onderbouwen welke taken en bevoegdheden zij in ieder geval inzet om de omgevingswaarde te kunnen halen. Dit staat in artikel 2.10, lid 2 van de Omgevingswet. Het kan dan gaan om taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de Omgevingswet, zoals het opnemen van regels in het omgevingsplan. Dit kan ook in het kader van andere wet- en regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het in het leven roepen van een subsidieregeling waarvoor inwoners en bedrijven een bijdrage leveren om de omgevingswaarde te halen.

De omgevingswaarde is redelijk vormvrij. Dat betekent dat de gemeente zelf kan bepalen binnen welke periode zij deze waarde wil halen. De waarde moet in ieder geval meetbaar zijn via monitoring. Maar ook daarin zit ruimte. De gemeente kan zelf bepalen hoe zij de monitoring doet.

Voorbeeld
In het Bkl staat voor roet geen rijksomgevingswaarde. Een gemeente kan vanuit gezondheidsoogpunt dus een omgevingswaarde vaststellen voor de roetconcentratie. Deze omgevingswaarde is een doelstelling die op zichzelf geen invloed heeft op de roetconcentratie. Om die te beïnvloeden, kan de gemeente regels over activiteiten opnemen in het omgevingsplan. Zonder regels in het omgevingsplan werken gemeentelijke omgevingswaarden niet door naar de vaststelling van besluiten in het kader van het omgevingsplan.

Wanneer zijn omgevingswaarden zinvol?
Omgevingswaarden zijn alleen zinvol als de gemeente goed in staat is deze te beïnvloeden. Een omgevingswaarde met betrekking tot roet is bijvoorbeeld alleen zinvol wanneer de activiteiten die roet veroorzaken ook echt op het grondgebied van de gemeente plaatsvinden.

Andere parameters
In een omgevingsplan kan de gemeente ook andere parameters dan omgevingswaarden aanwijzen die ze door monitoring bewaakt. Deze parameters zijn dan referentiepunten voor de beoordeling ervan. Het gaat dan om parameters over de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of het neerslaan van stoffen op de bodem (depositie) in de fysieke leefomgeving. Meer hierover is te vinden in artikel 20.1, lid 3 van de Omgevingswet.

Afwijken van omgevingswaarden van rijk of provincie
In sommige gevallen mag de gemeente afwijken van de omgevingswaarde van het Rijk of van de provincie. Het Rijk geeft dit aan bij de omgevingswaarden in het Bkl, de provincie – wanneer van toepassing - bij de omgevingswaarden in de omgevingsverordening. Het Bkl biedt de mogelijkheid af te wijken van de omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit (artikel 2.2, lid 3 Bkl). De gemeente kan hier dan strengere omgevingswaarden voor vaststellen.

Alle normen (mate van bescherming) op hetzelfde niveau
Alle verplichte omgevingswaarden staan in één algemene maatregel van bestuur. Dat verbetert de inzichtelijkheid en de mogelijkheid voor samenhangende besluitvorming. De Rijksomgevingswaarden uit het Bkl bieden hetzelfde beschermingsniveau als de normen uit de huidige wetgeving. Deze waarden zijn gelijk aan de waarden uit EU-richtlijnen of de huidige Waterwet.

Meer bevoegdheden decentrale overheden
Nieuw is de bevoegdheid voor decentrale overheden om lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit vast te stellen. De gemeente en de provincie kunnen hierdoor ervoor kiezen om lokaal meer ambitie vast te leggen. Daarmee kunnen bijvoorbeeld gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging verder worden ingeperkt.

Verschil met huidige milieukwaliteitseisen:
- Omgevingswaarden worden niet meer uitgedrukt als streefwaarden, richtwaarden of grenswaarden, maar als inspanningsverplichting, resultaatsverplichting of een andere verplichting.
- Alleen de milieukwaliteitseisen waarvan monitoring zinvol is, worden omgezet naar een omgevingswaarde.
- Omgevingswaarden hebben een potentieel ruimere strekking dan de milieukwaliteitseisen in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Dit komt doordat omgevingswaarden de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving als doel hebben. Milieukwaliteitseisen gaan alleen over de bescherming van het milieu. Het begrip 'milieu' is al ruim, maar het begrip 'fysieke leefomgeving' van de Omgevingswet is nog veelomvattender.
- Onder de Omgevingswet is het mogelijk om omgevingswaarden ook op gemeentelijk niveau vast te stellen.

Omgevingswaarden scheppen verplichtingen
Een omgevingswaarde schept altijd een verplichting. Dit kan een resultaatsverplichting zijn, een inspanningsverplichting of een andere verplichting.

Een voorbeeld van een omgevingswaarde is een waarde van 20 ug/m3 als kalenderjaargemiddelde voor zwaveldioxide.

De gemeente moet haar taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarden worden behaald. Dat kan de gemeente doen door algemene regels te stellen voor activiteiten. Maar de gemeente kan ook feitelijk handelen of besluiten nemen die niet onder het bereik van de Omgevingswet vallen, zoals verkeersmaatregelen.

Monitoring en programma
Heeft een overheid een omgevingswaarde vastgesteld? Dan is die overheid verplicht om te meten en te beoordelen of aan die waarde wordt voldaan. Wordt de waarde niet gehaald of dreigt deze niet te worden gehaald? Dan moet de overheid een zogenoemd programma bij dreigende overschrijding vaststellen.

In dat programma staan acties van de overheid om de omgevingswaarde alsnog te halen. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente of het waterschap bij dreigende overschrijding verantwoordelijk is voor het opstellen van een programma van de omgevingswaarde, ook als die waarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld. Mocht het doelmatiger of doeltreffender zijn om hiervoor een ander bestuursorgaan aan te wijzen, dan is dat mogelijk.

Voor wie geldt de omgevingswaarde?
Omgevingswaarden gelden in de eerste plaats voor de overheid die ze vaststelt. Het is echter mogelijk dat deze waarden doorwerken en op die manier ook gaan gelden voor - besluiten van - een decentraal bestuursorgaan. Het Rijk kan met instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen ervoor zorgen dat omgevingswaarden ook gelden voor besluiten van de gemeente en de provincie en de waterschappen. Op haar beurt kan een provincie hetzelfde doen. Provinciale omgevingswaarden gelden dan ook voor de gemeente of de waterschappen.

Alleen de overheid kan dus worden aangesproken op het (niet) behalen van een omgevingswaarde. Voor bedrijven of inwoners ontstaat pas een juridisch bindende werking als de omgevingswaarde is vertaald naar een omgevingsvergunning, een algemene regel of een maatwerkvoorschrift.

Een voorbeeld voor de gemeente
Voor een gemeente hoort 'donkerte' tot één van de kernkwaliteiten van het landschap. Net als rust en ruimte. Lichthinder moet daarom worden voorkomen. Als een gemeente in een kassengebied de lichtemissie van een individueel bedrijf beoordeelt, lijkt een aanvaardbaar hinder niveau haalbaar. Maar als er meerdere kassen bij elkaar staan, stapelt de hinderemissie zich op. Dat kan leiden tot onaanvaardbare hinder. De gemeente kan dit in twee stappen oplossen. Allereerst door een omgevingswaarde voor licht vast te stellen voor het kassengebied. En vervolgens door in het omgevingsplan vast te leggen dat de opeenstapeling (cumulatie) van licht van alle bedrijven samen getoetst moet worden aan de omgevingswaarde. De gemeente kan van deze cijfers gebruikmaken als een nieuw bedrijf om toelating vraagt.

Ander voorbeeld
In het Bkl staan in bijlage IV omgevingswaarden voor een goede chemische toestand van grondwaterlichamen. Zo mag het arseengehalte in grondwater van Zand Eems maximaal 113,2 ug/l zijn. De provincie is verplicht om in de omgevingsverordening omgevingswaarden te stellen voor:
- De waterveiligheid van niet-primaire waterkeringen, die niet in beheer zijn bij het Rijk;
- De gemiddelde kans op overstroming per jaar van aangewezen gebieden voor bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren.

Dit staat in artikel 2.13 van de Omgevingswet. De gemeente is nog niet verplicht om omgevingswaarden op te stellen.

3.1.2 Instructieregels

Het Rijk kan instructieregels opstellen om ervoor te zorgen dat omgevingswaarden ook gelden voor besluiten van de gemeente. Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten.

De ene instructieregel is flexibeler dan de andere. Er zijn drie basistypen:
- Betrekken bij;
- Rekening houden met;
- In acht nemen.

De instructieregels van het Rijk staan in het Bkl, die van de provincie in de omgevingsverordening. De gemeente en de waterschappen kunnen geen instructieregels opstellen.

Wat verandert er?
Instructieregels vervangen onder meer de regels die te vinden zijn in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening of in provinciale verordeningen. Voorbeelden hiervan zijn hoofdinfrastructuur, hoofdwateren, militaire functies, erfgoederen van uitzonderlijke en universele waarde, regelgeving voor geluid en veiligheid rond luchthavens, regels over provinciale taken op het gebied van zwemwater en andere regels uit provinciale ruimtelijke verordeningen.

Verschil tussen instructieregel en instructie
Instructieregels bieden een oplossing voor zich herhalende situaties, terwijl een instructie gericht is op een eenmalige of specifieke situatie.

3.1.3 Bestuurlijke afwegingsruimte omgevingsplan

De gemeente beschikt binnen de omgevingsvisie en de uitwerking naar het omgevingsplan over bestuurlijke afwegingsruimte. Deze afwegingsruimte is op verschillende manieren aanwezig:

1. *Activiteiten of onderwerpen die het Rijk niet meer regelt*
   Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet regelt het Rijk een aantal activiteiten en onderwerpen niet meer. Dit geeft de gemeente ruimte om zelf regels te stellen. Het gaat hierbij om onder meer de bruidsschat, zoals beschreven in paragraaf 3.1.7.

2. *Maatwerk bij Rijksregels*
   Voor activiteiten die het Rijk regelt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Bbl geldt een ruime maatwerkmogelijkheid. Dit geeft de gemeente ruimte om af te wijken van de rijksregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om het maken van maatwerk voor geluid.

3. *Omgevingswaarden*
   Bij het opstellen van de omgevingswaarde zit veel bestuurlijke afwegingsruimte. De gemeente kan voor - onderdelen van - de fysieke leefomgeving omgevingswaarden opnemen in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan. Dat kan alleen als het Rijk of de provincie er geen omgevingswaarde voor stelt. Het gaat dan om bijvoorbeeld lichthinder of geur.

4. *Instructieregels*
   Als het Rijk instructieregels geeft aan de gemeente, is de bestuurlijke afwegingsruimte op verschillende manieren aanwezig. Het verschil zit in de formulering van de instructieregels. Dit wordt verderop in het document nader toegelicht. Het Bkl maakt onderscheid in de formulering tussen 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'.

De bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau heeft vooral betrekking op milieuaspecten, zoals geluid, geur, luchtkwaliteit, bodem en externe veiligheid.

Impactanalyse
In de regio Leiden hebben de Omgevingsdienst, de veiligheidsregio en de GGD een impactanalyse uitgevoerd. Deze analyse heeft antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeente in de uitvoeringspraktijk op efficiënte wijze invulling kunnen geven aan de lokale afwegingsruimte (Zie *bijlage 2*). Per aspect zijn de volgende conclusies getrokken:

Geluid/bedrijfsmatige activiteiten
De gemeente krijgt de mogelijkheid om per gebied een bepaald geluidniveau vast te leggen in het omgevingsplan.

Geluid/verkeerslawaai
De gemeente moet een basiskaart vaststellen voor de geluidemissie. Daaraan is een vijfjaarlijkse monitoring van de feitelijke geluidontwikkeling gekoppeld.

Geur
Het rijk heeft de definitie van geurgevoelige gebouwen en locaties beperkt tot een aantal functies. Wanneer dat niet is gebeurd, mag de gemeente zelf regels maken. Daarnaast mag de gemeente de rijksregels in bijzondere situaties aanvullen.

Luchtkwaliteit
De Europese normen rondom luchtkwaliteit zijn leidend. Die heeft het rijk overgenomen. De gemeente mag geen slechtere luchtkwaliteit toestaan. Voor die situaties waar nu sprake is van een betere luchtkwaliteit mag de gemeente deze als norm vastleggen in het omgevingsplan.

Bodem
De gemeente wordt bevoegd gezag voor de bodemsanering. Dat is nu niet zo. Mede hierdoor krijgt de gemeente veel meer ruimte voor het maken van lokale afwegingen. In het omgevingsplan moeten zij normen en kaders opnemen waarbij rekening wordt gehouden met de voorkeur en maximale waarden die het Rijk heeft vastgesteld.

Externe veiligheid
Door de regels in de vastgestelde AMvB's krijgt de gemeenten hier geen nieuwe afwegingsruimte. Wel moeten 'aandachtsgebieden' worden aangewezen.

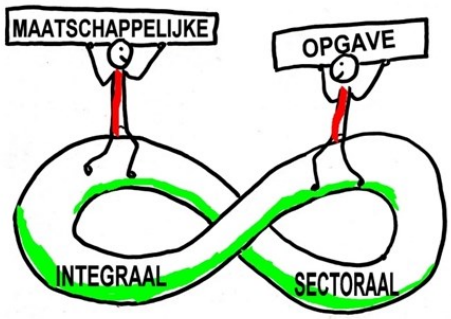
Activiteiten
Daarnaast ontstaat voor 'activiteiten' bestuurlijke afwegingsruimte. Dat komt omdat in de wetgeving het begrip 'inrichting' is vervallen en is vervangen door het begrip 'milieubelastende activiteit'. Voor veel activiteiten heeft het Rijk regels vastgesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit geldt echter niet voor horeca en sport. De gemeente mag daarvoor zelf regels opnemen in het omgevingsplan.

De aandachtsvelden houden niet op bij de gemeentegrens en zelfs niet bij het takenpakket. Daarom is samenwerking met andere gemeenten en instanties noodzakelijk.

3.1.4 Beschikbare instrumenten

De omgevingsvisie

De Omgevingswet schrijft voor dat iedere gemeente één omgevingsvisie vaststelt. Deze omgevingsvisie is vormvrij: de gemeenteraad bepaalt het detailniveau en de gebieden, sectoren en thema's. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurvisie en de milieubeleidsplannen en heeft betrekking op alle terreinen van de leefomgeving. De omgevingsvisie gaat specifiek in op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.



De Omgevingswet vraagt overheden de maatschappelijke opgaven integraal en samenhangend op te pakken. Dit vereist een goede samenwerking. Zowel intern (met collega's die meestal nog sectoraal georganiseerd zijn), als extern, dus met andere overheden en belanghebbenden. Denk hierbij aan onder meer de veiligheidsregio's, de GGD, milieuverenigingen en participerende inwoners. Bij het maken van een omgevingsvisie kan een overheid op basis van doelen en ambities een nieuwe koers uitzetten.

Het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat onder meer regels over activiteiten en beschrijft hoe de doelstellingen van de omgevingsvisie worden gerealiseerd.

3.1.5 Regels over activiteiten in het omgevingsplan

De gemeente kan in het omgevingsplan regels stellen aan activiteiten met mogelijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals het kappen van bomen, houden van evenementen en aanbrengen van reclame-uitingen.

Regels over activiteiten kunnen op verschillende manieren in het omgevingsplan verwerkt worden:

1. Direct werkende regels waaraan degene die de activiteit uitvoert zich moet houden;
2. Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder dit vooraf te melden (meldingsplicht);
3. Regels die stellen dat het verboden is een activiteit uit te voeren zonder omgevingsvergunning (vergunningplicht);
4. Regels die een activiteit verbieden.

Voorbeeld:
De gemeente neemt in het omgevingsplan regels op voor de activiteit 'kappen van bomen'.

Ad1: Bomen met een stamdiameter kleiner dan 10 cm mogen altijd worden gekapt. De initiatiefnemer moet alleen voldoen aan de algemene regels voor het kappen van bomen in het omgevingsplan. Hieronder valt bijvoorbeeld het niet hinderen van verkeer.

Ad 2: Bomen met een stamdiameter tussen de 10 en 20 cm mogen ook worden gekapt, maar de initiatiefnemer moet 4 weken voor aanvang van de activiteit een melding indienen bij de gemeente. Bij het uitvoeren van de activiteit moet hij voldoen aan de algemene regels voor het kappen zoals opgenomen in het omgevingsplan.

Ad3: Bomen met een stamdiameter tussen de 20 en 30 cm mogen alleen worden gekapt als de gemeente hiervoor een omgevingsvergunning heeft verleend. In de omgevingsvergunning staan regels waaraan de initiatiefnemer zich bij het uitvoeren van de activiteit moet houden.

Ad 4: Voor bomen met een stamdiameter groter dan 30 cm geldt een verbod om deze te kappen.

Verplichtingen
Als de initiatiefnemer een melding voor een activiteit moet doen, bevat het omgevingsplan regels over de gegevens die bij de melding moeten worden aangeleverd. Ook staat in het omgevingsplan hoelang van tevoren de initiatiefnemer de melding moet doen.

Omgevingsvergunning
Als de initiatiefnemer voor een activiteit een omgevingsvergunning moet aanvragen, bevat het omgevingsplan regels over de gegevens die moeten worden aangeleverd bij de vergunningaanvraag. Ook staan in het omgevingsplan de beoordelingsregels voor het verlenen van de omgevingsvergunning.

Bijzondere gevallen
Natuurlijk zijn er altijd bijzondere gevallen, zoals wij deze nu ook kennen. Als het bevoegd gezag de activiteit binnen de regels van het omgevingsplan niet kan toestaan, kan de initiatiefnemer via de route van de *buitenplanse omgevingsplanactiviteit / afwijkingsbeleid* mogelijk toch toestemming krijgen om de activiteit uit te voeren.

Mogelijkheid op maatwerk
Wijst de gemeente in het omgevingsplan activiteiten aan waarvoor een vergunning nodig is of waarvoor algemene regels worden gesteld? Dan kan de mogelijkheid worden geboden om maatwerkvoorschriften vast te stellen. Deze maatwerkvoorschriften maken bij een vergunningplichtige activiteit deel uit van de omgevingsvergunning.

3.1.6 De Nationale Omgevingsvisie (NOVI)

De NOVI - die men gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wil vaststellen - heeft een aantal doelen. Om deze doelen te halen, moeten alle overheidslagen samenwerken. Hiervoor zijn de zogenoemde 'omgevingsagenda's' in het leven geroepen. In een omgevingsagenda beschrijven het Rijk en de regio - op basis van een gemeenschappelijk beeld - de gezamenlijke opgaven en de gewenste aanpak. Hiermee slaan omgevingsagenda's een brug tussen visie en projecten. Ook bieden ze een basis voor concrete uitvoeringsafspraken en inzet van programma's en projectbesluiten van het Rijk en de regio op andere tafels. Voor Oost-Nederland is dit jaar nog een eerste omgevingsagenda klaar.

Een aantal van de gestelde doelen is zodanig urgent dat de aanpak niet kan wachten op de inwerkingtreding van de wet. Dat zijn de zogenoemde NOVI 4-prioriteiten. Daarom heeft het kabinet hier een apart traject voor ingezet met onder meer de regiodeals en de energietransitie.

De NOVI 4-prioriteiten zijn:
- Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland;
- Ruimte voor de klimaat- en energietransitie;
- Sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om te wonen, werken en bewegen;
- Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied.

Maar wat willen we met elkaar?
Het antwoord op die vraag is verwerkt in het document 'Hoofdlijnen kwaliteit en verwachte ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving'. Hieruit vloeien een viertal opgaven:
1. Duurzaam en circulair;
2. Leefbaar en bereikbaar;
3. Welvarend en innovatief;
4. Veilig en gezond.

Een (flink) aantal thema's is als nationaal belang aangemerkt. In de volgende tabel zijn deze in willekeurige volgorde opgenomen.

Thema	**Korte beschrijving**
Economische ontwikkeling	- Het versterken van het ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat; - Het realiseren van een toekomstbestendige-circulaire economie; - Het realiseren en behouden van een kwalitatief hoogwaardige digitale connectiviteit; - Het waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties.
Energievoorziening en klimaat en natuurlijke hulpbronnen	- Het zeker stellen van de opwekking, conversie, winning en opslag van energie, het tot stand brengen van de energietransitie en de reductie, vastlegging en opslag van broeikasgassen;

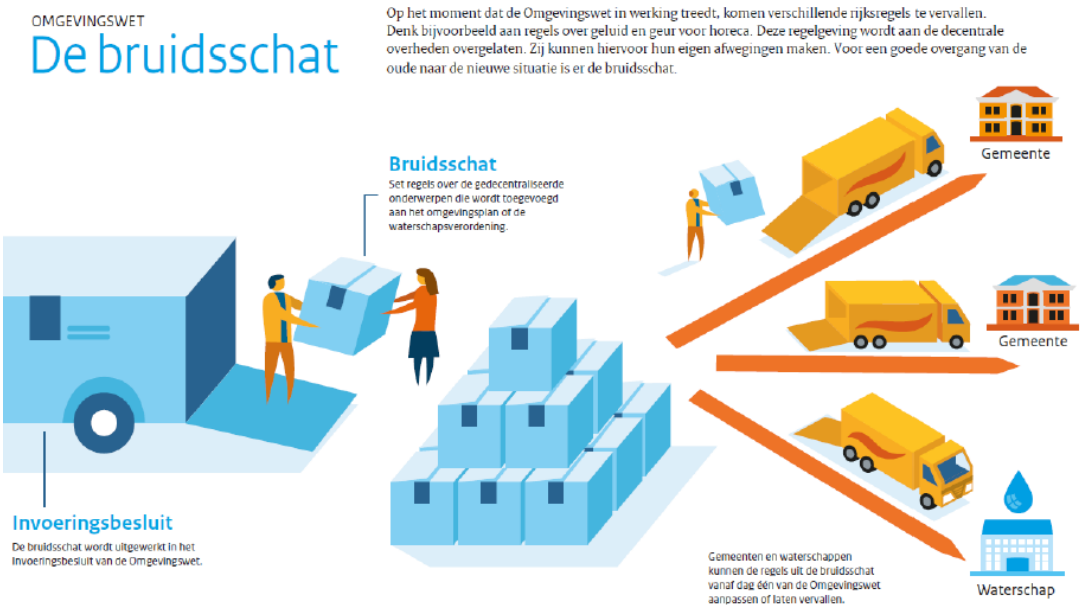
	- Duurzame ontwikkeling van Nederland als geheel en van alle onderdelen van de fysieke leefomgeving.
Gebouwde omgeving	- Een duurzame, toegankelijke en passende woningvoorraad die aansluit op de woningbehoefte; - Bevorderen van een gezonde, aantrekkelijke, leefbare omgeving; - Goede toegankelijkheid van de leefomgeving, waaronder gebouwen en openbare ruimten.
Bereikbaarheid	- Realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem; - Waarborgen en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor transport van personen, goederen, informatie, elektriciteit en stoffen via wegen, luchtruim, zee en vaarwegen, havens en luchthavens, (buis)leidingen, lijnen en kabels.
Gezondheid en veiligheid	- Waarborgen van de omgevingskwaliteit (lucht, bodem en water) en bescherming tegen hinder en risico's door stoffen, geluid en op het gebied van externe veiligheid.
Water	- Waarborgen van de waterveiligheid, van een klimaatbestendig Nederland, van vitale infrastructuren (kunstwerken als sluizen en gemalen) van een duurzame drinkwatervoorziening en van voldoende beschikbaarheid van zoet water.
Cultuur en erfgoed	- Behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten.
Natuur en landschap	- Verbeteren en beschermen van biodiversiteit.
Voedsel	- Ontwikkelen van een duurzame landbouw voor voedsel en biomassa.
Nationale veiligheid	- Nationale veiligheid en ruimte bieden voor militaire activiteiten.

Meer informatie is te vinden op: https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx

3.1.7 De bruidsschat

De bruidsschat vinden we in - het vijfde onderdeel van - het Invoeringsbesluit, onder de titel 'Wijziging/Intrekking, Bruidsschat en Overgangsrecht'. Ook is er meer informatie over de bruidsschat te vinden via deze link: https://www.omgevingsweb.nl/cms/files/2018-10/deel-5-invoeringsbesluit-wijziging-en-intrekking-besluiten-bruidsschat-overgangsrecht-artikelen-en-nvt.pdf

De bruidsschat moet zorgen voor een goede overgang van de oude naar de nieuwe situatie. In de bruidsschat is een heel aantal rijksregels opgenomen dat vanaf het moment dat de Omgevingswet in werking treedt onder de gemeente valt. Het gaat dan om ongeveer 650 artikelen. Vanaf de start van de Omgevingswet wordt in ieder geval deze gehele bruidsschat van rechtswege een onderdeel van het omgevingsplan. De betreffende regel blijft ongewijzigd gelden totdat de gemeente besluit om de bruidsschat aan te passen of te schrappen.



In de bruidsschat vinden we ook de vergunningvrije bouwwerken terug. Dit artikel heeft als titel 'Uitzonderingen op vergunningplicht voor binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken'. In dit artikel is geregeld in welke gevallen er geen vergunning nodig is voor de omgevingsplanactiviteit, en waarbij dus zonder preventieve toets aan de voorschriften in het omgevingsplan een bouwwerk ruimtelijk kan worden gerealiseerd.

Vergunningvrije omgevingsactiviteit

In de omgevingswet valt het verbod voor een activiteit bouwen onder de definitie 'Binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken'. Hierin is opgenomen dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten en het te bouwen bouwwerk in stand te houden en te gebruiken. Echter, ook onder de omgevingswet kunnen bepaalde activiteiten vergunningvrij worden uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld als een bijbehorend bouwwerk voldoet aan de volgende voorwaarden:

a. Een bijbehorend bouwwerk of een uitbreiding daarvan, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
    1. Op de grond staand;
    2. Gelegen in achtererfgebied;
    3. Op een afstand van meer dan 1m vanaf openbaar toegankelijk gebied;
    4. Niet hoger dan 5m;
    5. De ligging van een verblijfsgebied, bij meer dan een bouwlaag, alleen op de eerste bouwlaag; en
    6. Niet voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte.

Bouwwerken die aan deze criteria voldoen zijn - zolang de gemeente ze niet gaat wijzigen na invoering van de Omgevingswet - omgevingvergunningvrij als omgevingsplanactiviteit. Ook het huidige 'Vergunningvrije bijbehorende bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan' vinden we terug in de bruidsschat. Dit onderdeel heeft als titel 'Binnenplanse vergunningvrije activiteiten van rechtswege in overeenstemming met dit omgevingsplan'.

Dit impliceert dat de gemeente hier - ook al is het in de bruidsschat opgenomen - geen invloed op heeft, en het hiermee dus een instructieregel is geworden. De gemeente heeft hierbij te accepteren dat deze regels van rechtswege een onderdeel zijn geworden van het omgevingsplan en kunnen dit dan ook niet inperken. Voor dit onderdeel verandert er dan ook niets ten opzichte van het huidige stelsel. Helaas wijzigt hiermee de complexiteit van het huidige vergunningvrije bouwen met achtererfgebied, bebouwingsgebied en alle andere lastig te doorgronden begrippen niet en worden ze dus ook op geen enkele wijze vereenvoudigd.

Voordeel is wel dat de begrippen hetzelfde blijven als in het huidige stelsel dat sinds november 2014 actief is. Dit betekent dat men dus niet alle vergunningvrije mogelijkheden met nieuwe begrippen en dergelijke opnieuw moet leren.

3.1.8 Algemene maatregelen van bestuur

Vergunningvrije activiteiten: nu en onder de Omgevingswet

De situatie rondom bouwmogelijkheden verandert amper. De activiteit bouwen zoals we die nu kennen binnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt opgesplitst, zogenaamd 'de knip'.

Aan de ene kant krijgen we de activiteit die we de bouwactiviteit noemen. Dit gaat over de bouwtechnische toets aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
De andere activiteit is de omgevingsplanactiviteit: de toets aan het omgevingsplan en hiermee aan de planologische aspecten (nu bestemmingsplantoets) en de toets aan de kwaliteitstoets uit het welstandsbeleid.

In het nieuwe vergunningvrije bouwen zijn de mogelijkheden om zonder vergunning een bouwwerk te realiseren ook opgeknipt in de eerdergenoemde activiteiten. Daarnaast zijn de vergunningvrije bouwmogelijkheden gesplitst in een deel dat landelijk wordt geregeld in het Bbl en een deel dat via de bruidsschat in het Invoeringsbesluit aan het bevoegd gezag wordt overgedragen. Aan de gemeente dus.

Meer informatie over de omgevingsvergunning is te vinden via:
https://vng.nl/artikelen/omgevingsvergunning

Voorbeeld bruidsschat
Het plaatsen van een dakkapel aan de achterkant van een bouwwerk staat in het Bbl in zowel artikel 2.15d als in artikel 2.15f. Voor dit bouwwerk is dus geen vergunning nodig voor de technische bouwactiviteit en niet voor de omgevingsplanactiviteit die bestaat uit het bouwen. Het plaatsen van zo'n dakkapel aan de voorzijde, wordt alleen genoemd in artikel 2.15d. Of er een vergunning nodig is voor een omgevingsplanactiviteit is dan ook afhankelijk van de regels in het omgevingsplan.

Vergunningvrij bouwen voor de Bouwactiviteit

De vergunningvrije bouwmogelijkheden voor de bouwactiviteit noemen we ook wel de Bouwbesluittoets vrije bouwwerken. Dat betekent dat hiervoor geen preventieve toets door middel van een vergunningaanvraag hoeft te worden uitgevoerd.

Vergunningvrij bouwen voor de omgevingsplanactiviteit
Onder planologisch en esthetisch vergunningvrije bouwwerken vallen bijvoorbeeld het gewone onderhoud, een dakkapel en een dakraam. Wat hier opvalt is dat het bijbehorende bouwwerk (garage aanbouw, overkapping) hierin niet is opgenomen. Dit betekent dat een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk voor wat betreft de planologische en esthetische aspecten nu wordt opgenomen in de bruidsschat.

Helemaal vergunningvrij
Om een bouwwerk onder de Omgevingswet geheel vergunningvrij te kunnen realiseren moet het voldoen aan zowel de criteria van Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken als aan de criteria voor een omgevingsplanactiviteitvrij bouwwerk. Als het bouwwerk slechts voldoet aan de criteria van één van deze twee activiteiten, moet voor de andere activiteit een vergunning worden aangevraagd.

Meer informatie over vergunningvrij bouwen is te vinden op onderstaande pagina's:
https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/vergunningvrij-bouwen-onder-de-omgevingswet-bijbehorend-bouwwerk-het-is-niet-anders
https://www.recht.nl/nieuws/bhv/174168/vergunningvrij-bouwen-op-de-schop/

3.1.9 Staalkaarten
Het maken van een omgevingsplan is een ingewikkeld proces. Het Rijk heeft daarom opdracht gegeven voor het maken van staalkaarten die kunnen helpen bij het uitwerken van een omgevingsplan. Er zijn een stuk of tien staalkaarten waarvan de verschillende onderdelen gebruikt kunnen worden als bouwstenen uit een legodoos. Op dit moment zijn vier staalkaarten klaar voor gebruik, namelijk die over bedrijfsmatige activiteiten, de energietransitie, het centrum stedelijk gebied en het buiten centrum stedelijk gebied.

Voor onze gemeente is de staalkaart van het landelijk gebied erg belangrijk bij het maken van een omgevingsplan. Deze kaart is echter nog in voorbereiding. Als voorbeeld is de staalkaart energietransitie bijgevoegd aan dit document, zie hiervoor *bijlage 4*.

Meer informatie over staalkaarten is te vinden op:
https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/pilots-experimenten/staalkaarten-casco/

3.1.10 Conclusie
- Eén van de belangrijke uitgangspunten van de Omgevingswet is de afwegingsruimte voor de gemeente.
- Deze afwegingsruimte zit in het vaststellen van omgevingswaarden en maatwerkregels en het uitwerken van instructieregels.
- De instrumenten die hiervoor gebruikt kunnen worden zijn de omgevingsvisie, het omgevingsplan met de planregels en een vergunningensysteem.
- Er moet daarnaast rekening worden gehouden met het rijksbeleid, zoals vastgesteld in de NOVI.

3.2 Provincie

De provincie Drenthe beschikt over een omgevingsvisie uit 2010. Deze is herzien in 2014 en in 2018 en wordt beleidsarm herzien in 2020. De instructieregels in de Provinciale Omgevingsverordening (POV) vloeien voort uit het algemene beleid zoals opgenomen in de omgevingsvisie. Ook dit document wordt beleidsarm herzien in 2020.

Provinciale omgevingsvisie

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Provincies en gemeenten werden toen verplicht om een structuurvisie op te stellen. Deze was vormvrij. De provincie Drenthe had op dat moment het Provinciaal Omgevingsplan II. Daarnaast is besloten om in samenwerking met alle Drentse gemeenten te komen tot een nieuwe provinciale omgevingsvisie. Na het opstellen van de conceptvisie is een bestuurlijke ronde gehouden. Hierbij heeft het college van Gedeputeerde Staten met de colleges van burgemeester en wethouders afspraken gemaakt over hoe er beleidsmatig om moest gegaan worden met tal van onderwerpen.

Uit dat gezamenlijke overleg blijkt de unieke verhouding tussen de gemeenten en de provincie Drenthe. Deze verhouding is er één van overleg en gaat niet om het gelijk aan een zijde te krijgen. Tijdens het bestuurlijk overleg is afgesproken dat de provincie binnen stedelijk (dorps)gebied alleen invloed heeft op het gebied van archeologie, landschap en cultuurhistorie. Het beleid rondom het landelijk gebied buiten de kernen heeft een plek in het gemeentelijke beleidskader dat opgenomen is in het nieuwe Bestemmingsplan Buitengebied Borger-Odoorn. De provincie Drenthe heeft zich geconformeerd aan de inhoud.

Het college van Gedeputeerde Staten wilde in 2008 op basis van wederzijds vertrouwen tot vaststelling van een provinciale omgevingsvisie komen. Het college wilde geen van rijkswege verlangde wettelijke borging van afspraken in een provinciale verordening opstellen. Het Rijk liet dat niet toe en verplichtte de provincie Drenthe met een POV te komen, een ongewenste verplichting.

Zowel de provinciale omgevingsvisie, als de Provinciale Omgevingsverordening worden in 2020 nog beleidsarm herzien. Er is door de provincie meerdere malen aangegeven dat het ambtelijk- en bestuurlijk overleg in de voorfase van planvorming in de Omgevingswet nog belangrijker gaat worden. Juist in die voorfase moet helder worden of plannen doorgang kunnen vinden, of niet. Dit is belangrijk omdat de formele beslistermijn in de Omgevingswet is beperkt tot acht weken. Alles is erop gericht om gezamenlijk te werken vanuit het 'ja, mits'-principe.

3.2.1 Provinciale Omgevingsverordening

De rode draad van de POV is in artikel 3.7 van de POV opgenomen. Daarin wordt omschreven hoe de gemeente beleidsvrijheid heeft om bij ruimtelijke plannen een eigen interpretatie te geven van plannen versus kernkwaliteiten. De provincie bepaalt vervolgens of de gemeentelijke opvatting wordt gedeeld en of er in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de kernkwaliteiten. Dat geeft het model van overleg aan bij planvorming tussen gemeente en provincie: de 'Ja, mits'-opstelling.

In onderstaande tabel hebben we per onderwerp of artikel omschreven waar nog gemeentelijke beleidsvrijheid aanwezig is:

Onderwerpen POV	Korte beschrijving
2.11 - Ondergrond	In hoofdzaak regelgeving provincie.
2.12 t/m 2.15 - Agrarische bedrijvigheid	Gemeentelijke beleidsvrijheid opgenomen in nieuw bestemmingsplan Buitengebied.
2.16 - Ruimte voor ruimteregeling	Gemeentelijke beleidsvrijheid opgenomen in nieuw bestemmingsplan Buitengebied.
2.17 - Woningbouw	- Gemeentelijke beleidsvrijheid opgenomen in Woonvisie. - Gemeentelijke beleidsvrijheid woningbouw geregeld in Woonvisie, nieuw bestemmingsplan Buitengebied, Voormalige Agrarische Bedrijfsbebouwing (VAB-regeling) en Ruimte voor Ruimteregeling. - Regeling bijzondere woonmilieus al opgesoupeerd door plan Anastasia.
2.18 - Bedrijvigheid	- Nieuwe bedrijvenlocaties grote gemeenten, de provincie regelt. - Beleidsvrijheid gemeenten op niveau VAB.
2.19 - Mobiliteit	- Buiten gemeentelijke wegen om is de provincie leidend. Een zone tot 400 meter van provinciale wegen is heilig voor de provincie. - Voorzieningen die verkeersstromen op bestaande wegen met zich meebrengen worden altijd getoetst door de provincie.
2.20 - Functiewijziging verblijfsrecreatie naar wonen	Gemeentelijke beleidsvrijheid bepaalt welk recreatiepark gewenst wordt, maar de provincie beslist uiteindelijk.
2.21 - Nieuwe recreatieparken c.q. uitbreiding.	Gemeentelijke beleidsvrijheid, mits zekerheid van langjarige economische exploitatie en tegengaan permanente bewoning.
2.22 - Windenergie	Beleidsvrijheid gemeenten, mits passend binnen het landschap. Beleidsvrijheid rondom het plaatsen van molens met ashoogte max. 15 meter ook landschappelijk ingepast.
2.24 - Zonne-energie	Gemeente beleidsvrijheid, mits aantoonbaar passend in landschap, combinatiemodel en waarborgverwijdering.
2.25 - Radioastronomie	Bekend t.a.v. zone 2.
2.28 - Natuurnetwerk Nederland (was EHS)	Ontwikkelingen binnen de gebieden op kaart in NnN: provincie leidend.
2.32 - Landgoederen	Gemeentelijke beleidsvrijheid in nieuw bestemmingsplan Buitengebied en landgoederenregeling.
2.33 - Bosclustering	Aanleg nieuw bos beperkte gemeentelijke beleidsvrijheid mits aan provinciale criteria is voldaan.
2.34 - Water	Provinciale bemoeienis in beekdalen, bergingsgebied en grondwaterwinning. Gemeentelijke beleidsvrijheid aanwezig, maar de waterschappen hebben invloed.

Hoofdstuk POV	Onderwerp	Korte beschrijving
Hoofdstuk 3	Natuurbescher ming	Bescherming van de fauna in Drenthe is primair een provinciale taak. Alle gemeentelijke plannen die inbreuk daarop kunnen maken vragen om een beoordeling door de provincie.
Hoofdstuk 4	Bodemenergie	Warmte-koudeopslag, temperatuuropslag etc. is een provinciale taak, geen gemeentelijke beleidsvrijheid.
Hoofdstuk 5	Bodemsanering	De wet regelt, de provincie kan nadere regels stellen. Geen gemeentelijke beleidsvrijheid.
Hoofdstuk 6	Gebieden	6.1 Waterwin- en grondwaterbescherming: De wet regelt, de provincie stelt nadere regels. Gemeentelijke beleidsvrijheid is minimaal. 6.4 Stiltegebieden: Provincie stelt vast, geen gemeentelijke beleidsvrijheid.
Hoofdstuk 7	Ontgrondingen	Ontgronding tot 1000m3 is een gemeentelijke zaak. De rest regelt de provincie.
Hoofdstuk 8	Vaarverbod Drentsche Aa	Niet van toepassing.
Hoofdstuk 9	Water	Waterkeringen, aan- en afvoer water regionaal en vaarwegenbeheer is primair de bevoegdheid van de provincie.
Hoofdstuk 10	Wegen	Heeft betrekking op provinciale wegen en op situaties buiten wegen waarbij het doelmatig en veilig gebruik van die wegen in het geding is. Dit is primair een provinciale aangelegenheid. Soms in samenspraak, zoals bij de N34.

3.2.2 Regionale Energiestrategie (RES)

Gemeenten, provincies en waterschappen hebben met het kabinet afgesproken te werken aan de energieopgave voor Nederland. Samen met de VNG, IPO en de Unie van waterschappen wordt per regio een Regionale Energiestrategie (RES) opgesteld, waarmee per regio of provincie regie wordt gehouden op de energietransitie. Inmiddels is er door de provincie Drenthe en alle Drentse gemeenten een intentieverklaring ondertekend. Ook is in alle gemeenteraden de Startnotitie RES Drenthe aan bod geweest. In juni 2020 moet namens geheel Drenthe een RES-aanbieding naar de Rijksoverheid worden gedaan. Het standpunt van de gemeente Borger-Odoorn is dat er al voldoende ingebracht is op het gebied van de win- en zonopgave (aanbieding juni 2020 Concept RES).

3.2.3 Conclusie

Van oudsher heeft de provincie Drenthe in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling een stuk regie voor wat betreft plannen in het buitengebied. Er heerst binnen het stedelijk gebied een gemeentelijke autonomie. Het provinciale beleid in de omgevingsvisie en omgevingsverordening is tot stand gekomen in samenspraak met de Drentse gemeenten en gaat op basis van de 'ja mits'-benadering. Maatgevend voor de planvorming is dat wat in de POV staat. De provincie Drenthe wil echter altijd het gesprek aangaan met het gemeentebestuur, wat ook voor ruimte zorgt voor de gemeenteraad.

3.3 Waterschap

In onze gemeente zijn twee waterschappen actief. Hiermee moet afstemming plaatsvinden over regelgeving en werkwijzen. De waterschappen zijn op dit moment bezig met aanpassing van de waterschapskeur: een verordening waarin aangegeven staat welke activiteiten bij of in water mogen of wat verplicht is. De regels zijn zo opgesteld dat het waterschap haar taken - zoals waterbeheersing (grond- en oppervlaktewater), bescherming van sloten, kanalen, stuwen en gemalen - goed kan uitvoeren. Wat de beoogde aanpassingen van de keur gaan inhouden en wat dit betekent voor de afwegingsruimte van de gemeente is daardoor niet bekend.

Meer informatie over de keur is te vinden op:
https://www.hunzeenaas.nl/regelgeving/Paginas/Keur.aspx

3.4 Gemeente Borger-Odoorn

In onze gemeente is al veel beleid vastgesteld op onder meer het gebied van wonen, werken, recreatie, verkeer en gebiedsagenda's. Ook zijn er in Drenthe samenwerkingsverbanden zoals BOCE, VDG en OPD aangegaan. Deze samenwerkingen kunnen van invloed zijn op verdere beleidsontwikkeling. Ook in relatie tot de Omgevingswet moet hiermee rekening worden gehouden. Daarnaast is er sprake van deelname aan bijzondere groepen, zoals de grootste plattelandsgemeenten in Nederland (P10) en de Cittaslow-gemeenten (wereldwijd).

3.4.1 P10

Inmiddels hebben zich 21 plattelandsgemeenten verenigd in de zogenoemde P10. Deze gemeenten met veel buitengebied en relatief gezien veel kleine kernen voelden zich door de Rijksoverheid weinig begrepen ten aanzien van de specifiek problemen die in deze gemeenten werden ervaren. Denk hierbij aan het openbaar vervoer en de leefbaarheid qua voorzieningen. Inmiddels zijn er 21 gemeenten uit heel Nederland lid en is de P10 een serieuze gesprekspartner van de Rijksoverheid geworden.

In beleidsmatige zin geeft dit onze gemeente geen extra ruimte van handelen. Het grote voordeel is wel dat de P10-gemeenten als volwaardige gesprekspartner worden beschouwd en zo de specifieke landelijke problematiek in beeld kan komen. De P10 is betrokken geweest bij de voorfase om te komen tot de NOVI. Daarbij is aandacht voor het landelijke gebied gevraagd. De input is verwerkt in de conceptversie van de NOVI.

3.4.2 Omgevingsplatform Drenthe

Al een aantal jaar komen Drentse gemeenten in VDG-verband bij elkaar. In de VDG-werkgroep Omgevingswet is veelvuldig kennis en zijn ervaringen met elkaar gedeeld. Ook alle ketenpartners - zoals VDG, RUD en GGD -, de waterschappen, Rijkswaterstaat en de provincie Drenthe nemen inmiddels structureel deel aan dit overleg. De deelnemers zijn echter tot de conclusie gekomen dat het delen van kennis en ervaringen niet voldoende is om verder te komen met de naderende inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Dit was de reden voor de gehele werkgroep om onder de naam van Omgevingsplatform Drenthe (OPD) een meer actieve rol te gaan vervullen. In meerdere werksessies is gezamenlijk een plan van aanpak ontwikkeld, met daarin een rol voor verschillende werkgroepen.

Hieronder beschrijven we deze werkgroepen en hun taak of taken:
1. Governance: Helderheid over aansturing van de samenwerking. Eerste aanspreekpunt voor de stuurgroep.
2. HRM: Onderzoeken of gezamenlijke opleidingen mogelijk zijn.
3. Proces vergunningverlening: Hoe moet het vergunningenproces worden ingericht, mede met alle ketenpartners (integrale afweging) en in relatie tot de beslistermijn van 8 weken.
4. DSO 1: Voorstel voor ICT-technische maatregelen om het vergunningverleningsproces Omgevingswet-proof te laten verlopen.
5. DSO 2: Onderzoek naar de noodzakelijke algemene informatievoorziening voor ketenpartners, inwoners, bedrijven en instellingen.
6. Beleid & Instrumenten: Gezamenlijke afstemming van de inhoud van onder meer de omgevingsvisies, de RES, gezondheid, veiligheid en (milieu)bouwstenen.
7. Participatie: Komen tot een toolkit participatie voor zowel overheidsinitiatieven, als initiatieven uit de samenleving.

3.4.3 BOCE
BOCE is een samenwerkingsverband van de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen. Het samenwerkingsverband richt zich voornamelijk op (boven)regionale vraagstukken. Deze vraagstukken hebben baat bij een gezamenlijke, regionale aanpak.

Hierbij gaat het om de volgende thema's:
1. Versterken ondernemersklimaat/economische infrastructuur;
2. Focus op samenwerking onderwijs en bedrijfsleven;
3. Het versterken van de werkgelegenheid en het creëren van banen;
4. Investeren in goede bereikbaarheid/infrastructuur;
5. Versterken van een prettige woon- en werkomgeving;
6. Uitbreiden en versterken van de toeristische en recreatieve sector;
7. Bepalen identiteit van de regio;
8. Aanleg snel internet (5G);
9. Inspelen op demografische ontwikkelingen, langer zelfstandig thuis wonen en het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad;
10. In regionaal verband kijken naar de Omgevingswet: waar zit de meerwaarde en waar liggen de kansen voor de regio?;
11. Inspelen en inzetten op participatie;
12. Aanpak sociaaleconomische problematiek.

3.4.4 Bestuursagenda
Burgerparticipatie is ontzettend belangrijk en moet daarom een vast onderdeel worden van onze werkwijze. Inwoners kunnen en mogen zelf initiatieven nemen. Een duidelijk afwegingskader is hierbij van belang. De focus is gericht op nieuw beleid met betrekking tot het onderhoud van openbare ruimte. Het gaat om een leefgebied van goede kwaliteit, dat vitaal is en aansluit bij de wensen van de inwoners. Vanuit een integrale beleidsnota worden aspecten als onderhoud en beheer van de openbare ruimte geregeld.

Verder zijn ook de volgende zaken van belang:

- De inclusieve samenleving, waarbij inwoners centraal staan. Er moet aandacht zijn voor preventie in het kader van onder meer zorg en een gezonde leefstijl. Ook moet er meer aandacht komen voor informele zorg, waarbij ook cultuur ingezet wordt als middel.
- Een nieuwe duurzaamheidsagenda en het in kaart brengen van de Stresstest Klimaatbestendigheid. Dit doen we onder meer door het inrichten van een Gebiedsfonds voor de inwoners die gevolgen merken van de windmolens. Ook komt er meer ruimte voor ondernemers met aandacht voor leerwerktrajecten, stages en banen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor ondernemers is ook snel internet een belangrijke voorwaarde.
- Toerisme en recreatie in relatie tot de profilering van ondernemers en werkgelegenheid. Hierbij hebben we speciale aandacht voor het veenkoloniale gebied.
- Ook een goede oost-west-verkeersverbinding, de snelfietsroute Borger-Emmen en uitvoeringsagenda van het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan zijn essentieel.

3.4.5 Koersdocument

Het koersdocument uit 2019 biedt een organisatievisie voor de komende jaren. Zowel het college van burgemeester en wethouders, als de OR zijn akkoord met dit document. Daarnaast vraagt de OR om concrete uitvoeringsstappen, waarbij het belangrijk is om goed te prioriteren. We kunnen immers niet alles tegelijk. Het koersdocument vormt een leidraad voor onder meer de uitvoering van de Omgevingswet.

Belangrijkste thema's in het koersdocument:

1. Voldoende formatie passend bij de taken en het gewenste uitvoeringsniveau;
2. Voldoende passende budgetten;
3. De systemen op orde;
4. Professionele medewerkers die integraal werken;
5. Dienstverlening door een betrouwbare overheid, transparant en met 'klare taal';
6. Goed kunnen inspelen op veranderingen in de samenleving, inwoners komen makkelijk binnen;
7. Belang van Cittaslow als uitgangspunt van ons handelen;
8. Praktisch: goede huisvesting en mogelijkheid tot mobiel werken, goede interne communicatie, voldoende mogelijkheden tot ontplooiing en opleiding en goede arbeidsmarktbenadering.

Het koersdocument is te downloaden via onderstaande link:
http://ibo/index.php?eID=tx_securedownloads&p=10&u=523&g=1&t=1591269473&hash=9d2f9d7c32d336fbb0174c983e5e613e5c176020&file=fileadmin/files/Afbeeldingen/Nieuws/2019/Gemeente_BO_Koersdocument_Organisatieontwikkeling_181123_def.pdf

3.4.6 Cittaslow

Cittaslow is het internationale keurmerk voor gemeenten die streven naar de hoogst mogelijke kwaliteit van leven voor haar inwoners, ondernemers en bezoekers. Een Cittaslow-gemeente investeert in duurzaamheid en kwaliteit. Dit is geen vrijblijvende opdracht en wordt dan ook periodiek door middel van beoordelingen en controles gemeten.

Ook zorgt een Cittaslow-gemeente ervoor dat de culturele geschiedenis en de gemeenschapswaarden worden gehandhaafd en versterkt, bijvoorbeeld door middel van restauratie, door het beschrijven van de culturele geschiedenis en door het aanbieden van informatie met extra aandacht voor digitale technieken.

Binnen onze Cittaslow-gemeente hebben we speciale aandacht voor:
- Zorg voor het milieu, gastvrijheid;
- Sociale cohesie, gemeenschapszin;
- Waardevolle landschappen en biodiversiteit;
- Regionale producten en korte voedselketens, oftewel slow food;
- Innovatieve, duurzame technieken in aanvulling op waardevolle tradities;
- Het voorkomen van negatieve effecten voor komende generaties;
- De ecologische voetafdruk die jaarlijks verminderd moet worden.

Meer informatie over Cittaslow is te vinden in dit manifest: https://www.cittaslow-nederland.nl/wp-content/uploads/2018/07/Manifest-Nederlands-Mirande-2018.pdf

3.4.7 Gebiedsagenda's

Binnen de gemeente Borger-Odoorn zijn veel dorpen bezig met het opstellen van een Dorpsontwikkelingsplan (DOP). Hoe ver ze daarmee zijn, verschilt per dorp. Sommige dorpen hebben het plan al klaar, andere dorpen zijn nog druk bezig en weer een aantal dorpen staat nog aan de vooravond van het proces om te komen tot een DOP.

De gemeente stimuleert de dorpen nadrukkelijk om hier actief mee aan de slag te gaan. Niet alleen de gemeente heeft hier belang bij, ook voor de dorpen zelf is een DOP van grote meerwaarde. Zo kan een dergelijk plan als onderlegger dienen voor het beschikbaar stellen van dorps- en wijkbudgetten.

Wat is een DOP?

In een DOP geven inwoners van een dorp zelf aan welke thema's, vragen of behoeften er spelen. Vaak hebben deze thema's betrekking op leefbaarheidsvraagstukken.

Welke thema's komen naar voren?

Er is een aantal thema's die in alle dorpen een belangrijke rol spelen. Ook zie je een duidelijk verschil tussen de dorpen met verhoudingsgewijs veel sociale huurwoningen en dorpen met minder sociale huurwoningen. Bij de laatste groep spelen sociaalmaatschappelijke vraagstukken en ervaren 'overlast' een nadrukkelijkere rol.

Thema	**Korte beschrijving**
Communicatie	Veel dorpen hebben behoefte aan goede communicatiemiddelen. De huidige middelen hebben niet altijd een goed bereik. Vooral een activiteitenkalender (wat gebeurt er wanneer in het dorp) wordt gemist.
Verkeer en bereikbaarheid	Veel dorpen benoemen onveilige (verkeer)situaties en een te hoge verkeerssnelheid als een groot probleem. Dergelijke punten dragen niet bij aan een fijn woonklimaat en de leefbaarheid. Ook het (beperkte) openbaar vervoer is een punt van aandacht.

Groen en grijs	Het algemene beeld van het onderhoud op het gebied van groen en grijs is onder de maat. Bermen en het openbaar gebied worden onvoldoende onderhouden en wegen en fietspaden vertonen tekenen van achterstallig onderhoud. Het organiseren van dorps- en wijkschouwen is een middel om dit probleem inzichtelijk te maken.
Wonen en verduurzaming	Zorg voor voldoende starters- en levensloopbestendige woningen met lage energielasten. De dorpen willen hierover graag meedenken en ondernemen initiatieven om bijvoorbeeld energiecorporaties op te richten.
Leefbaarheid	Veel dorpen zien de sociale cohesie en de leefbaarheid teruglopen. Waar 'vroeger' alle dorpelingen elkaar kenden, is dit nu niet meer het geval. Men leeft steeds meer langs elkaar heen. Daarom wordt ingezet op het tegengaan van onder meer eenzaamheid en laaggeletterdheid. Ook het in standhouden van aanwezige voorzieningen als een dorpshuis en het verenigingsleven is van groot belang. Het tekort aan vrijwilligers speelt in deze context een rol. Combineer zaken, breng verenigingen met elkaar in contact en zorg voor voldoende speelvoorzieningen voor de jeugd.
Werkgelegenheid en ondernemerschap (R&T)	Zorg voor voldoende werkgelegenheid en versterk waar mogelijk de recreatieve en toeristische sector. Benut de sterke punten van de dorpen en heb oog voor de cultuurhistorie. Maak in dit verband leuke dorpsommetjes, betrek lokale ondernemers en organiseer leuke evenementen.

3.4.8 Conclusie

De bovengenoemde beleidsdocumenten zien vooral toe op een efficiënte samenwerking en vragen om een goede onderlinge en/of integrale afstemming. De concrete acties en thema's die voortkomen uit de samenwerkingsverbanden zijn van invloed op de afwegingsruimte die beschikbaar is voor de gemeente binnen de Omgevingswet en de omgevingsvisie. Dit kan per situatie verschillen. Op dit moment is het nog lastig om in te schatten welke impact de samenwerkingsverbanden hebben op de beleidsmatige ruimte. Wel kan het zo zijn dat de verschillende samenwerkingsverbanden en de beleidsdocumenten uitgaan van tegenstrijdige belangen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de economische belangen tegenover de uitgangspunten van Cittaslow. Hier moet oog voor zijn.

3.5 Externe diensten

De gemeente Borger-Odoorn heeft een aantal taken ondergebracht bij externe organisaties, ook wel uitvoeringsdiensten genoemd. Ook hun activiteiten spelen een rol bij de invulling van de Omgevingswet.

3.5.1 Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD)

Het Omgevingsplatform Drenthe heeft de RUD opdracht gegeven om te onderzoeken wat er allemaal moet gebeuren voor implementatie van de Omgevingswet. Ook omdat de bruidsschat die de gemeente van het Rijk krijgt voor een groot deel uit milieutaken bestaat.

De RUD heeft daarom een bouwstenennotitie milieu opgesteld, die te vinden is in *bijlage 5*. Onderdeel van deze bouwstenennotitie is beantwoording van de vraag hoe de milieuaspecten kunnen worden meegenomen in de omgevingsvisie. De notitie is een dynamisch document. Er worden dan ook nog bouwstenen toegevoegd. In de notitie heeft de RUD een prioritering aangebracht. In samenspraak met hen gaat de gemeente hiermee aan de slag. Er wordt gekeken of en ten aanzien van welke bouwstenen een uniforme aanpak mogelijk is en wat de afwegingsruimte hierbinnen is. Maar er is uiteraard ook ruimte voor maatwerk. Dit gebeurt in het Omgevingsplatform Drenthe (OPD) waarin alle gemeenten, de externe diensten, de waterschappen en de provincie vertegenwoordigd zijn. De uitkomsten kunnen fasegewijs worden opgenomen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

3.5.2 Gemeentelijke Gezondheidsdienst Drenthe (GGD)

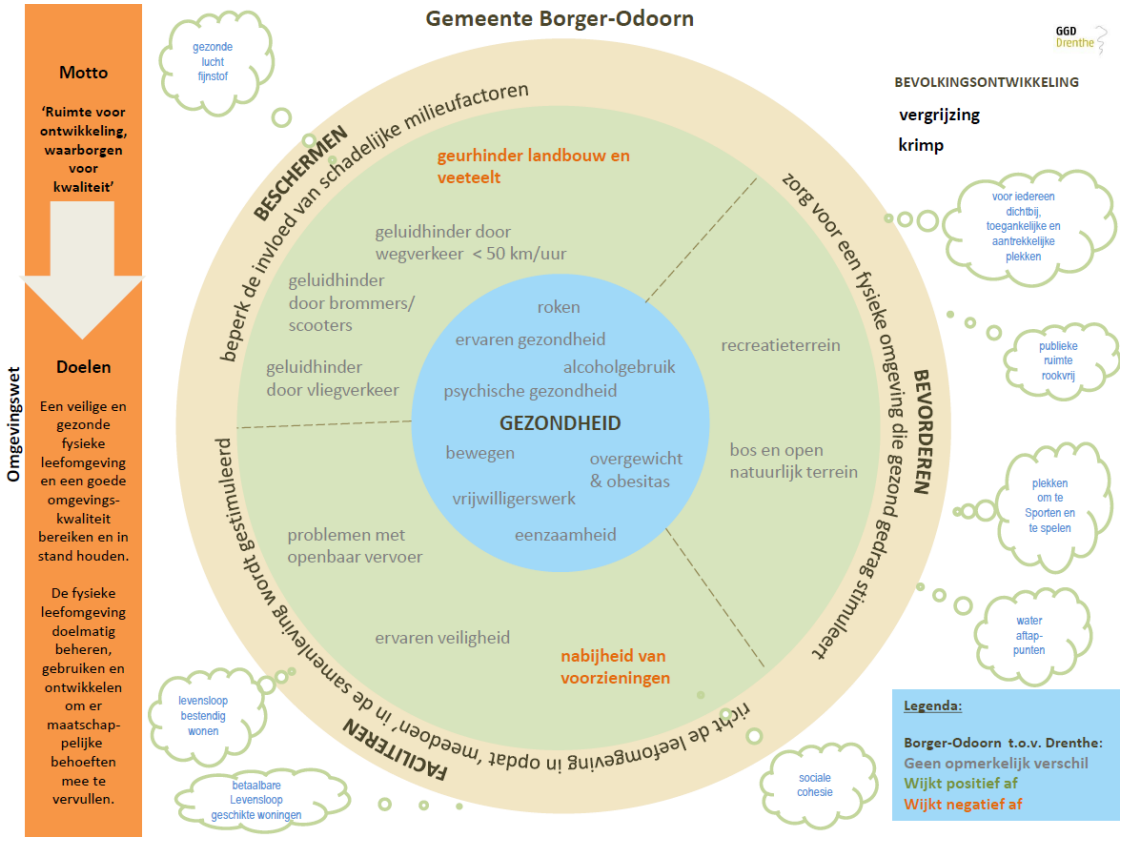
De GGD is verantwoordelijk voor de volksgezondheid in de gemeenten. Iedere GGD heeft een aantal wettelijk verplicht uit te voeren taken. Ook zijn er veel ontwikkelingen in het maatschappelijk en fysieke domein waar GGD Drenthe haar bijdrage levert. Een belangrijke ontwikkeling hierbij is de transformatie van de nog jonge taken van de gemeenten vanuit de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Participatiewet. Dit vraagt van de gemeente, maar zeer zeker ook van haar uitvoeringspartners, een proactieve en flexibele inzet. GGD Drenthe gaat en staat voor het behalen van zo veel mogelijk gezondheidswinst voor de inwoners van de provincie. Daarbij geldt: "Gezondheid is het vermogen je aan te passen en je eigen regie te voeren in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven".

In relatie tot de Omgevingswet is dit te vertalen naar drie acties:
1. Bevorderen: het verleiden tot een gezonde leefstijl door een gezond ingerichte leefomgeving;
2. Beschermen: verminderen van een milieu gerelateerde ziektelast;
3. Faciliteren: zelf- en samenredzaamheid faciliteren.

Dit alles met aandacht voor het vergroten van het gezondheidspotentieel van kwetsbare groepen.



Situatie gemeente Borger-Odoorn
In de volgende afbeelding zijn alle op de gezondheid van invloed zijnde onderwerpen verwerkt. De algehele lijn is dat de gemeente Borger-Odoorn niet opmerkelijk afwijkt van de rest.



1. Bevorderen: het verleiden tot een gezonde leefstijl door een gezond ingerichte leefomgeving
In de gemeente Borger-Odoorn zijn kwalitatief hoogwaardige recreatieterreinen aanwezig. Er is voldoende bos en veel open natuurlijke terreinen. Daarnaast wordt er hard en actief gewerkt aan het stimuleren van gezond gedrag. Dit wordt mede gedaan door de combi-coaches en het recent getekende sport- en gezondheidsakkoord. Dit akkoord is met een grote groep actieve vrijwilligers en verenigingen tot stand gebracht.

2. Beschermen: verminderen van milieu gerelateerde ziektelast
Kijkend naar de gemeente Borger-Odoorn en de provincie Drenthe als geheel, valt op dat de gemeente Borger-Odoorn slechts op één punt afwijkt, namelijk 'geurhinder landbouw en veeteelt'. Een afwijking die goed te verklaren is. De gemeente Borger-Odoorn kent immers een groot agrarisch gebied en zo'n 130 actieve agrarische veebedrijven. Daarvan ligt ook nog een groot aantal veebedrijven in de lintbebouwing, wat logischerwijs zorgt voor meer geurhinder.

De tweede actie richt zich op de ziektelast. De grootste ziektelast wordt veroorzaakt door roken. Op de tweede plaats staat een ongezond milieu en op de derde plaats overgewicht. Ten aanzien van het milieu zijn de volgende thema's van belang: bodemkwaliteit, geluid, geur, fijnstof, waterafvoer en -kwaliteit en luchtverontreiniging.

De GGD heeft voor de gemeente Borger-Odoorn een top drie gemaakt van vragen en/of klachten. Deze top drie bestaat uit:
1. Houtrook;
2. Elektromagnetische velden (zonneakkers);
3. Laagfrequent geluid (windpark).

3. Faciliteren: zelf- en samenredzaamheid faciliteren
Ten aanzien van dit onderwerp wijkt de gemeente Borger-Odoorn af op het punt 'Nabijheid van voorzieningen'. De afstand tot voorzieningen is de afgelopen jaren steeds groter geworden. Dat komt doordat - vanwege allerlei redenen - voorzieningen steeds meer uit de linten en kernen verdwijnen. Inwoners zijn daardoor steeds meer genoodzaakt naar Borger, Stadskanaal en/of Emmen te gaan.

Relatie omgevingsvisie
Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie moet ook de GGD belangrijke input leveren om het thema gezondheid goed te kunnen plaatsen. De GGD kan onder meer de monitoring gezondheid en leefgewoonten van inwoners bijhouden. Ook kunnen zij praktisch advies geven over welke maatregelen de gezondheid van inwoners beschermen, bevorderen en/of faciliteren. Belangrijk is wel dat de geformuleerde beleidsdoelen en ambities een relatie hebben met de fysieke leefomgeving, dus van normen naar waarden. De daadwerkelijke afwegingsruimte moet worden gevonden in het gesprek tussen de GGD en de gemeente.

Voorbeeld
In gemeente Borger-Odoorn is recentelijk een sport- en gezondheidsakkoord getekend. Dit gebeurt in samenwerking met een grote hoeveelheid aan externe partijen. Bij de formulering / uitvoering van dit akkoord zou al goed rekening moeten worden gehouden met hoe dit akkoord kan worden vertaald naar omgevingswaarden.

3.5.3 Veiligheidsregio Drenthe (VRD)
De VRD is een netwerkorganisatie die de gemeentelijke taken op het gebied van brandweer en crisisbeheersing ondersteunt. Ook alle brandweerposten in Drenthe vallen onder de VRD. Samen met gemeenten en partners werkt de VRD aan een veilig Drenthe.

De VRD is van mening dat bewustwording over (brand)veilig leven het beste wordt gestimuleerd door in gesprek te gaan met de inwoners en ondernemers van Drenthe, bijvoorbeeld over risico's, effecten en zelfredzaamheid. De VRD zet in op het voorkomen van incidenten, op minder slachtoffers en minder schade. Het uitgangspunt hierbij is 'van regelgericht naar risicogericht'. Ook zetten ze netwerken op die gezamenlijk fysieke veiligheidsthema's aanpakken. Dit zorgt mogelijk voor meer afwegingsruimte, maar vereist wel een goede samenwerking.

Relatie omgevingsvisie
Ook de Veiligheidsregio Drenthe krijgt een rol in de omgevingsvisie. De veiligheid van de fysieke leefomgeving moet binnen de gemeente Borger-Odoorn gewaarborgd zijn. Maar hoe bereiken we dit? De VRD heeft aangegeven actief te willen bijdragen aan de totstandkoming van de omgevingsvisie. De afwegingsruimte moet worden gevonden in gesprekken.

Voorbeeld tekst omgevingsvisie
De VRD wil graag meedenken bij de totstandkoming van de omgevingsvisie. Ook hebben zij al nagedacht over mogelijke tekstvoorstellen. De volgende tekst zou in de omgevingsvisie kunnen worden opgenomen: "De gemeente Borger-Odoorn wil een gezonde en veilige fysieke leefomgeving bieden aan haar inwoners en bezoekers. In samenwerking met de veiligheidsregio, omgevingsdienst en overige partners draagt zij zorg voor een ruimtelijk ordeningsproces waarin in een vroegtijdig stadium, vanaf de eerste initiatieven, veiligheidsaspecten worden meegewogen. Hierbij is expliciet aandacht voor zowel het voorkomen en beperken van veiligheidsrisico's als de zelfredzaamheid van mensen die aan deze veiligheidsrisico's zijn blootgesteld. Voor zover mogelijk worden risicobronnen en –ontvangers zo veel mogelijk van elkaar gescheiden. Onder meer de volgende fysieke veiligheidsthema's worden beschouwd: natuurbranden, externe veiligheid, gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen, uitval vitale infrastructuur, evenementen, bluswatervoorzieningen en bereikbaarheid van hulpdiensten."

3.4.8 Conclusie
In de omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten ook de rollen van externe diensten zoals de RUD, de GGD en de VRD een plek krijgen.

De RUD heeft in opdracht van het Omgevingsplatform Drenthe een bouwstenennotitie milieu opgesteld. Onderdeel van deze notitie is de beantwoording van de vraag hoe de milieuaspecten kunnen worden meegenomen in de omgevingsvisie. Er is door de RUD ook een prioritering aangebracht. De notitie is een dynamisch document, waaraan nog bouwstenen worden toegevoegd.

Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie moet de GGD belangrijke input leveren om het thema gezondheid goed te kunnen plaatsen. De GGD gaat hierover graag in gesprek met de gemeente. De GGD heeft de opgave om te komen tot een gezonde leefomgeving. In relatie tot de Omgevingswet wordt dit vertaald naar drie acties: bevorderen, beschermen en faciliteren.

De VRD is van mening dat bewustwording over (brand)veilig leven het beste wordt gestimuleerd door in gesprek te gaan met inwoners en ondernemers van Drenthe over risico's, effecten en zelfredzaamheid. De VRD zet in op het voorkomen van incidenten, minder slachtoffers en minder schade met als uitgangspunt 'van regelgericht naar risicogericht'. De veiligheidsregio heeft aangegeven graag te willen bijdragen aan het proces om te komen tot een omgevingsvisie.

Hoofdstuk 4: Beleidswaardengenerator Antea Group

4.1 Inleiding

Vanuit de werkgroep 'Beleid en organisatie' is aan Antea Group gevraagd om een - deel van - de verordeningen, beleidsdocumenten en bestemmingsplannen van de gemeente Borger-Odoorn te analyseren. Het doel van deze analyse is om een overzicht te krijgen over het volgende:

- Welke verordeningen belangrijk zijn voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan;
- Welke regels uit de verordeningen direct bindend zijn;
- Welke regels uit de verordeningen moeten worden opgenomen in de omgevingsvisie en het omgevingsplan;
- Hoe de regel zou moeten worden vertaald/aangepast en Omgevingswet-proof gemaakt kan worden;
- Onder welk (sub)thema de beleidsregel logischerwijs kan worden ondergebracht.

Een deel van deze bestaande documenten wordt – naar verwachting - straks opgenomen in de instrumenten van de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het doel is om een goed en duidelijk overzicht te krijgen van de hoeveelheid juridische (beleids)regels die moet worden vertaald in de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Beleidswaardengenerator

In de beleidswaardengenerator zijn relevante onderdelen uit het beleid (bestemmingsplannen, verordeningen, omgevingswaarden, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening) verwerkt. De beleidswaardengenerator geeft bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan input voor de – zoals de naam al zegt – beleidswaarden. Ook vormt het de rode draad bij de beleidsverankering in deze Omgevingswet-instrumenten. De beleidswaardengenerator is daarnaast zeer bruikbaar bij harmonisatie van bestaand beleid.

Wat wordt bedoeld met beleidswaarden?

De beleidswaardengenerator staat vol met beleidswaarden. Dit is echter geen eenduidige term. Daarom is het goed om te weten wat in dit verband allemaal onder een 'beleidswaarde' kan worden verstaan:

1. Beleidsregel;
2. Bestemmingsplanregel;
3. Beleidsdoel, -streven, -ambitie;
4. Verplichte omgevingswaarde (vanuit Besluit kwaliteit leefomgeving);
5. Autonome omgevingswaarde (vanaf inwerkingtreding 2021);
6. Verplichte regels/doelen/normen omgevingsverordening (vanuit provincie en/of waterschap);
7. Beleidsnorm.

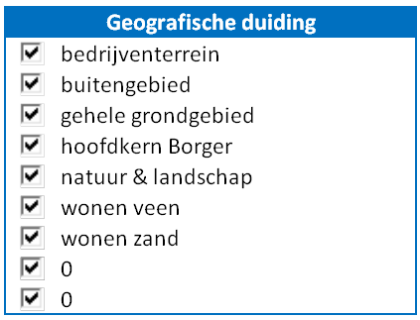
Dit betekent dat alle wettelijke verplichtingen, belemmeringen en/of voorwaarden gebonden aan de fysieke leefomgeving als beleidswaarde kunnen worden aangemerkt.

Keuze van beleidsdocumenten

Voor het invullen van de beleidsgenerator heeft de gemeente de voor haar belangrijkste documenten opgestuurd naar de Antea Group. Deze zijn in dit document als *bijlage 6* opgenomen. De lijst bevat de door Antea Group geanalyseerde verordeningen, beleidsdocumenten en bestemmingsplannen. Niet alle verordeningen en

beleidsdocumenten zijn door Antea Group geanalyseerd, simpelweg omdat niet alle documenten regels bevatten over de fysieke leefomgeving. De lijst met documenten is mede tot stand gekomen op advies van Antea Group en diverse interne collega's. Volledigheidshalve is een overzicht gemaakt van alle verordeningen, beleidsregels en regelingen van de gemeente Borger-Odoorn. De conclusies hierbij vindt u in paragraaf 4.1.4.

Keuze geografische duidingen



Het projectteam heeft zeven geografische duidingen gekozen die in de beleidswaardengenerator worden gehanteerd. Er is voor deze geografische duidingen gekozen, omdat ze passen bij het DNA van de gemeente Borger-Odoorn.

1. Bedrijventerrein

Binnen de gemeentegrenzen is sprake van de aanwezigheid van bestaande bedrijventerreinen. Nieuwe locaties worden niet mogelijk gemaakt door de provincie Drenthe. Kenmerkend is dat bedrijventerreinen allemaal zijn gesitueerd aan de randen van kernen. Geringe uitbreidingen kunnen in overleg met de provincie beoordeeld worden. Dit gaat vanuit het 'Ja, mits'-principe.

2. Buitengebied

Het buitengebied is een overkoepelende benaming van alle gronden gelegen buiten de aanwezige kernen, die als stedelijk gebied zijn aangewezen. Het buitengebied is door het aanwezige DNA van Borger-Odoorn uitgesplitst in een zand-, veen-, en Hunzelaagte-gedeelte. Deze driedeling van het totale buitengebied is van invloed op alle hierna te noemen geografische duidingen.

3. Gehele grondgebied

De gemeente Borger-Odoorn wordt gekenmerkt als een landelijke gemeente met een groot buitengebied, verdeeld in drie kenmerkende delen en verschillende kleinere kernen (25).

4. Hoofdkern Borger

In de provincie Drenthe wordt al decennialang een aanduiding van categorieën kernen gebruikt. De zogenoemde HEMA-gemeenten (Hoogeveen, Emmen, Meppel, Assen) kenmerken zich door de aanwezigheid van een grote stedelijke kern. De kern Borger heeft dat niet, maar wel een winkelbestand waarvan men vanuit de omgeving gebruik maakt.

5. Natuur & landschap

In de gemeente Borger-Odoorn is veel natuur en landschap te vinden, allemaal te verdelen in verschillende deelgebieden:

- Zand: het gebied wordt gekenmerkt door kleinschaligheid met kleinere kernen en bos- en heidevelden. Hoogteverschillen nabij de essen zijn veelvuldig aanwezig.
- Hunzelaagte: de gemeente wordt gekenmerkt door de overgang van zand (hoog) naar veen (laag). Het gaat hier om het uitloopgebied van de vroegere Hunze met water, natte natuur en agrarische gronden. Ook is het hart van het project LOFAR binnen het gebied gesitueerd.

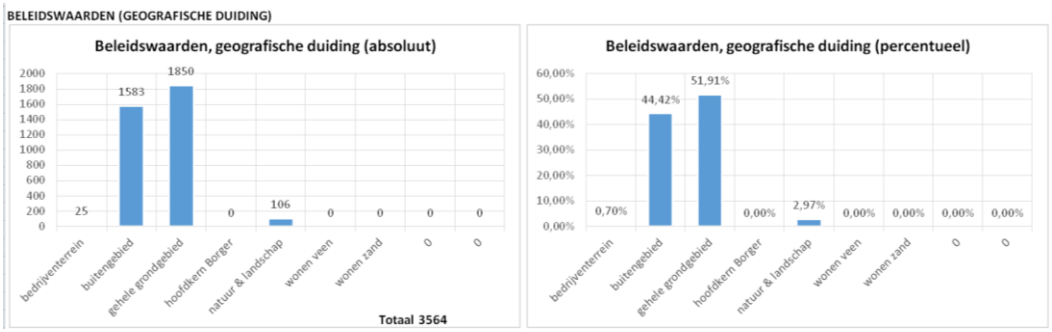
Meer informatie over LOFAR is te vinden via deze link: http://www.lofar.org/about-lofar/informatie-over-lofar-dutch/lofar-de-ogen-van-de-aarde

- Veen: Borger-Odoorn kent weidsheid, waterwijken en lintdorpen en wordt door de Drentse Mondenweg van Noord naar Zuid verdeeld. Het oostelijke deel ligt tegen de kernen Stadskanaal en Musselkanaal aan. De energietransitie komt in dit gebied duidelijk terug in de plaatsing van windturbines.

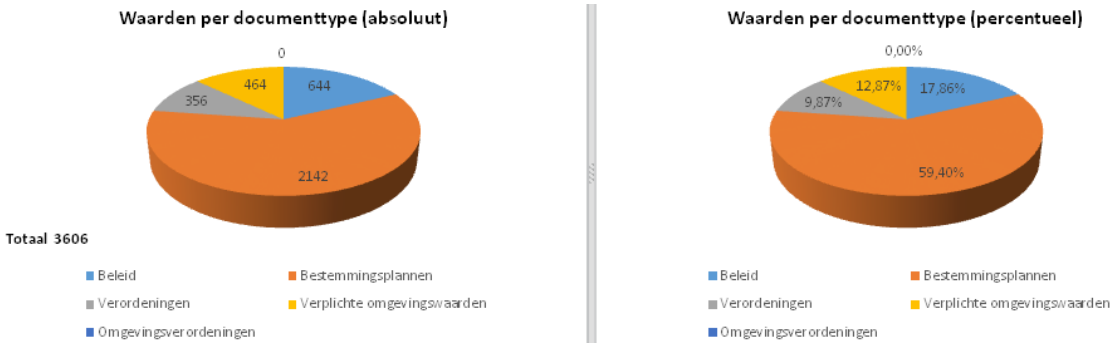
6. Wonen: veen
In het veengebied zijn zogenaamde lintdorpen aanwezig. Van vroeger uit ontstaan door bebouwing links en rechts langs een gegraven kanaal (Noorder- en Zuiderdiep). Aan de landzijde waren meestal de grote boerderijen te vinden, in het binnengebied tussen de diepen de arbeiderswoningen. Deze kennen veelal lange en smalle percelen. Van oudsher is er gemixte bedrijvigheid in combinatie met wonen aanwezig.

7. Wonen: zand
In het zandgebied zijn naast de grote kern Borger veelal kleinere esdorpen te vinden. Bewoning is meestal rondom een kerngedeelte (de brink) ontstaan. Buiten de dorpen is veel bos aanwezig, waardoor een vorm van kleinschaligheid in uitzichten ontstaat. De agrarische percelen zijn verspreid aanwezig, in combinatie met natuur en bos.

4.1.1 Informatie uit de beleidsgenerator
We zien in onderstaand overzicht dat er voornamelijk waarden zijn voor het gehele grondgebied en het buitengebied. Er zijn geen waarden specifiek voor 'wonen: veen' en 'wonen: zand' en daarmee dus niet voor Valthermond of Valthe. Dit geeft overigens wel de mate van afwegingsruimte weer, zoals eerder in het stuk al is aangegeven.

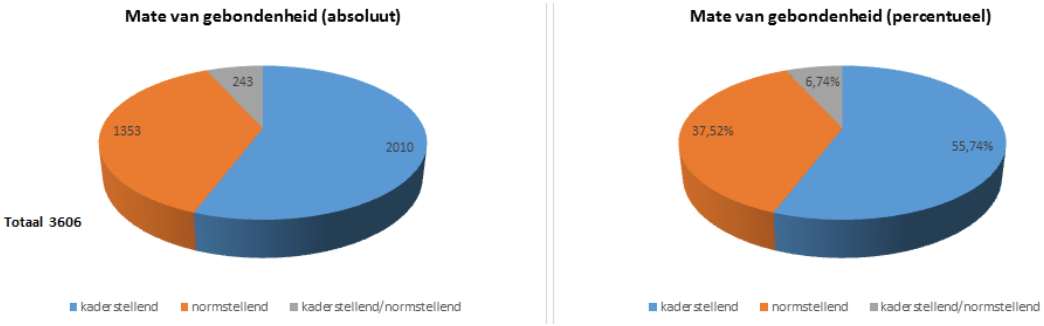


Opgehaalde waarden
Uit de analyse blijkt dat het aantal waarden uitkomt op 3606 stuks. De bestemmingsplannen bevatten de meeste waarden, namelijk 2150 stuks. Daarna komen het beleid met 650 waarden en de verordeningen met 400 waarden. In onderstaande overzichten wordt dit duidelijk weergegeven:



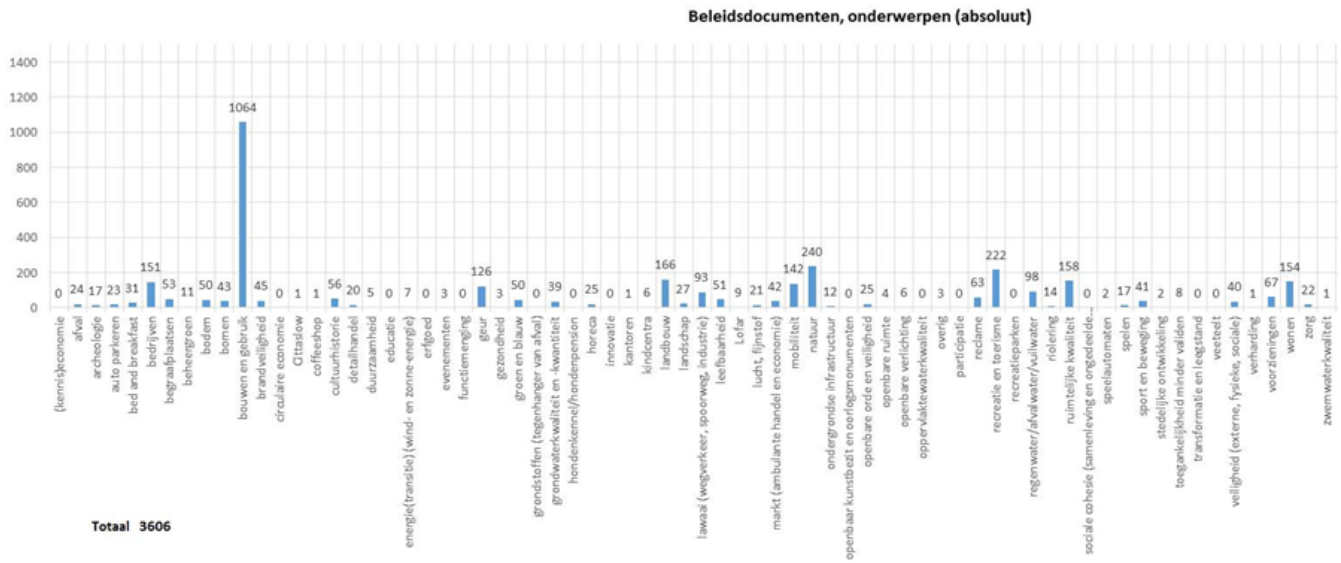
Beleidswaarden (mate van gebondenheid)

De Omgevingswet heeft als doel het stellen van kaderstellend beleid. Dat vraagt in de praktijk om meer stimulerende en faciliterende maatregelen. Daarnaast draagt kaderstellend beleid bij aan de afwegingsruimte van de overheid. Dit maakt maatwerk in specifieke gevallen mogelijk. Een positieve conclusie uit de analyse van de Antea Group is dat de gemeente Borger-Odoorn al voor een groot deel kaderstellend beleid heeft. Onderstaand overzicht geeft dit nog eens duidelijk weer:



Uitkomsten totaal

Het volgende overzicht toont alle beleidswaarden per onderwerp. Een aantal opvallende uitkomsten lichten we nader toe. Voor de leesbaarheid is het overzicht in een meer leesbare vorm opgenomen in de bijlage, te vinden onder *bijlage 7*.



Duurzaamheid
In de beleidswaardengenerator scoort 'duurzaamheid' heel laag. Daar moet wel bij worden opgemerkt dat de uitkomsten uiteraard een relatie hebben met de aangeleverde verordeningen en beleidsdocumenten. Zo is bijvoorbeeld het beleidsdocument Zonneoogst niet meegenomen, omdat dit beleid inmiddels is uitgevoerd. Om die reden zijn ook alle vastgestelde (postzegel)bestemmingsplannen niet geanalyseerd. Ten aanzien van de duurzaamheidsagenda wordt opgemerkt dat deze beleidskaders nog in ontwikkeling zijn en daarom niet zijn meegenomen bij de inventarisatie. Het is wellicht raadzaam om dergelijke beleidsstukken na vaststelling alsnog mee te nemen in de beleidsgenerator. Ook biedt dat mogelijkheden om het beleid zodanig te formuleren dat hieruit meer gebiedswaarden kunnen worden geventileerd.

Bouwen en gebruik
In het overzicht is te zien dat 'bouwen en gebruik' met 1064 waarden het hoogst scoort. Dit komt vooral door bestemmingsplannen. Cittaslow kent slechts één beleidswaarde. Deze komt uit het evenementenbeleid. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er geen specifieke beleidsdocumenten over Cittaslow zijn. Dit wordt opgepakt als de nieuwe functie Cittaslow-medewerker is ingevuld.

Recreatie en toerisme
Wanneer er een specifiek beleidsdocument is over een onderwerp, zijn er logischerwijs meer beleidswaarden over te vinden. Een goed voorbeeld hiervan is het onderwerp 'recreatie en toerisme' met 222 waarden. De waarden over dit onderwerp staan in de beleidsnota kleinschalig kamperen en de beleidsnota bed and breakfast. Deze documenten zijn later verwerkt in de bestemmingsplannen. Dit neemt niet weg dat - gelet op de hoeveelheid recreatie en toerisme in de gemeente -, het aantal waarden gevoelsmatig erg laag is.

Cultuurhistorie en gezondheidsbeleid
Wat verder opvalt, is dat de 56 beleidswaarden bij cultuurhistorie allemaal niet voortvloeien uit de cultuurnota, maar uit het bestemmingsplan. Daarnaast is het opvallend dat er wel een gezondheidsbeleid is, maar hieruit geen beleidswaarden komen. Bij de formulering van het sport- en gezondheidsakkoord zou hier rekening mee moeten worden gehouden.

In de beleidsgenerator staat veeteelt op nul. Dit komt doordat de Antea Group veeteelt heeft opgenomen onder de term landbouw, waardoor het beeld vertekend raakt.

4.1.2 Conclusie
De gemeente moet daar waar sprake is van nulwaarden of een gering aantal waarden aandacht besteden aan de manier van formuleren. Bij het opstellen en herijken van beleid moeten (meetbare) beleidswaarden worden opgesteld en expliciet rekening worden gehouden met de fysieke leefomgeving. Zodat sociaal en fysiek beter op elkaar aansluiten.

4.1.3 Vervolg
De beleidswaardengenerator bestaat ook uit de module 'Profielen'. Met behulp van deze aanvullende module kunnen profielen worden samengesteld op basis van de gekozen omgevingsvisie. Hierbij wordt gekeken naar ambities, doelen en opgaven in het traject van de nota van uitgangspunten, de omgevingsvisie en/of het omgevingsplan. De profielen zijn thematisch (op hoofdlijn) en vertegenwoordigen de integrale reikwijdte van de Omgevingswet.

Aan ieder profiel wordt vanuit het vigerende beleid 'onderwerpen' gekoppeld. Dit wordt geheel op maat van de gemeente Borger-Odoorn uitgevoerd. Vervolgens kan per profiel inhoudelijk worden geanalyseerd of een beleidswaarde bijdraagt aan het betreffende profiel. Ook wordt beoordeeld of de beleidswaarde een plek moet krijgen in de omgevingsvisie of het omgevingsplan. Hiermee wordt duidelijk waar:
- Dubbelingen in beleidswaarden voorkomen;
- Tegenstrijdigheden qua beleidswaarden zitten;
- Hiaten qua beleidswaarden voorkomen;
- Welke beleidswaarden (regeldrukvermindering) onvoldoende bijdragen aan het beleid.

4.1.4 Analyse beleidsdocumenten en verordeningen
Alle beleidsdocumenten, regelingen en verordening van de gemeente Borger-Odoorn zijn geïnventariseerd. Een overzicht is te vinden in *bijlage 8*.

Hiervoor is gebruik gemaakt van een aantal beschikbare bronnen, waaronder www.officielebekendmakingen.nl en de college- en raadsbesluiten vanaf 2016. Deze inventarisatie gaat niet verder terug dan 2016, omdat over de periode daarvoor al eerder een inventarisatie heeft plaatsgevonden. Ook is - via de coördinatoren - aan collega's gevraagd mee te denken en aan te geven met welke beleidsregels, regelingen en verordeningen er wordt gewerkt. Zo is geprobeerd een volledig beeld te schetsen. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt of de verschillende documenten zijn gepubliceerd, of dit op juiste wijze is gebeurd en of er nog documenten zijn die moeten worden ingetrokken. Ook is benoemd welke documenten eventueel moeten worden geactualiseerd.

Het projectteam zal de conclusies - dus daar waar een stuk nog openbaar moet worden gemaakt, ingetrokken of geactualiseerd - van de inventarisatie intern onder de aandacht brengen. De afdelingen zijn er zelf verantwoordelijk voor om dit op te pakken.

Hoofdstuk 5: Lokale keuzes rondom de robuuste en de flexibele lagen

5.1 Het DNA van Borger-Odoorn

De gemeente Borger-Odoorn voorziet in een Structuurvisie. Deze visie verbeeldt en beschrijft de strategische ruimtelijke visie op de ontwikkeling van het grondgebied voor de komende 10-20 jaar. In de structuurvisie wordt ingegaan op de landschappelijke driedeling en voor belangrijke elementen in het landschap.

Het landschap van de gemeente Borger-Odoorn kent een driedeling op basis van ondergrond (de geomorfologische kaart) en reliëf (de hoogtekaart). Het (noord)westelijke deel wordt gevormd door het zand op het Drents-Friese keileemplateau en de Hondsrug. In het oostelijke en zuidwestelijke deel van de gemeente staat het veenkoloniale landschap centraal. Het Hunzedal - het centrale deel dat grofweg de scheiding markeert tussen zand- en veengebied - is hierin opgegaan.



5.1.1 Zand

Hondsrug

Het meest kenmerkende van het 'zand' is de aanwezigheid van de Hondsrug. De Hondsrug is ontstaan als gevolg van tektonische bewegingen en verdere opstuwing door landijs. De rug vormt een natuurlijke scheiding tussen de gronden van het Drentse keileemplateau in het westen en de hoogveengebieden in het oosten. Al in het verre verleden zochten mensen bij voorkeur hoger gelegen locaties uit in de nabijheid van water. Vanaf de steentijd was de Hondsrug geschikt voor bewoning. In de middeleeuwen ontstonden esdorpen met een aantal boerderijen gegroepeerd rond een centrale brink. Ophoging van de hoger gelegen gronden met plaggenmest zorgde voor het ontstaan van essen voor de landbouw, die tegenwoordig nog als verhoging in het landschap zichtbaar zijn. De lager gelegen gronden langs beken waren in gebruik als hooi- en weiland.

Van esdorpenlandschap naar coulisselandschap
Rond 1900 werden de heidevelden bebost en boerderijen naar de veldgronden verplaatst. Na de Tweede Wereldoorlog vonden in Drenthe de eerste ruilverkavelingen plaats. Het versnipperde bezit op de essen werd geconcentreerd, waarbij landschapselementen zoals houtwallen en -singels deels verdwenen. Beken werden rechtgetrokken om de waterhuishouding te verbeteren. Ook de waterloop van de Hunze in de gemeente Borger-Odoorn is daarbij gekanaliseerd. Nieuwe landschappelijke elementen in de vorm van wegbeplanting werden aangebracht. Door deze ingrepen is het oude esdorpenlandschap nog slechts ten dele zichtbaar en omgevormd tot het hedendaagse coulisselandschap.

5.1.2 Hunzedal
Het oerstroomdal van de Hunze ontstond doordat het smeltwater van het ijspakket een weg naar zee zocht. Het water sleet een dal uit met een diepte van 25 meter. De beek de Hunze begint in de vorm van het Voorste en het Achterste diep, twee bovenlopen die beide gelegen zijn in Borger-Odoorn. Het Achterste Diep begint in de Zoersche Landen bij Exloo en ontsprong vroeger als klein beekje vanuit het hoogveengebied rond Emmen. Het Voorste Diep ontspringt op de Hondsrug (vanuit het vroegere Odoornerveen) en ligt in een dal dat bij Borger een doorbraak door de Hondsrug heeft geforceerd. De beek is hier deels vervangen door het kanaal Buinen-Schoonoord.

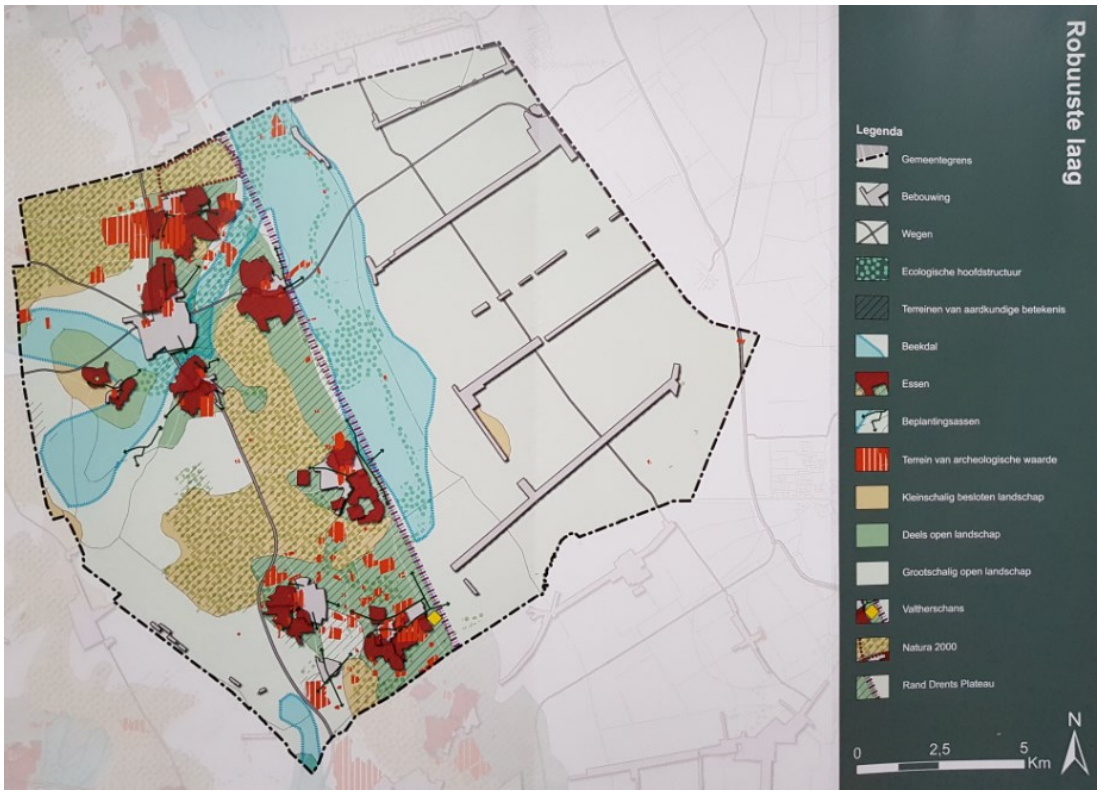
Het Drents Plateau fungeert als infiltratiegebied voor het Hunzedal. Vooral onder aan de Hondsrug vertaalt dit zich in een sterke kweldruk, die richting de Hunze afneemt. Het Hunzedal is in de loop van de 20e eeuw waterhuishoudkundig steeds intensiever ingericht ten behoeve van het agrarisch gebruik. Aanvankelijk was alleen hooilandgebruik vanaf de Hondsrug en vanuit de randveenontginningen mogelijk omdat het gebied voor het overige landbouwgebruik veel te nat was. In de jaren zestig is de Hunze rechtgetrokken, verbreed en voorzien van stuwen. De oorspronkelijke meanders kwamen hierdoor los van de Hunze te liggen, hadden geen afvoerende functie meer en verlandden. Door hermeandering wordt geprobeerd de oorspronkelijk kronkelende loop terug te brengen.

5.1.3 Veen
Na de laatste ijstijd steeg de temperatuur geleidelijk en keerde de vegetatie terug. Op de ondoordringbare keileem bleef regenwater staan wat zorgde voor een hoge grondwaterstand. In deze natte omstandigheden begon zich veen te ontwikkelen, met uitgestrekte veenmoerassen in de gebieden ten oosten van de Hondsrug tot gevolg. Ten westen van de Hondsrug trad op meer lokale schaal veenvorming op in beekdalen en geïsoleerd gelegen laagtes.

Toen vanaf de 16e eeuw de vraag naar turf toenam, begon men met het ontginnen van het hoogveen. In deze periode ontstond aan de voet van de Hondsrug het randveenontginningslint. Pas vanaf de 19e eeuw werd de ontginning in Drenthe grootschaliger aangepakt en werd er een systematische structuur van kanalen en wijken aangelegd. De complexiteit van de verschillende patronen nam toe naarmate de tijd vorderde. De veenkoloniale dorpen die vanaf deze tijd ontstonden, volgen deze structuur. Ze zijn als lintbebouwing te herkennen in het tegenwoordig uitgestrekte landbouwgebied, dat een weids en open karakter heeft. Deze lintbebouwing en openheid zijn kenmerkend voor het veengebied.

5.1.4 Robuuste en flexibele lagen

Deze rijke ontstaansgeschiedenis zorgt ervoor dat in de gemeente Borger-Odoorn vele omgevingswaarden zijn te onderscheiden. De robuuste laag bestaat uit elementen van grote en vaak unieke landschappelijke-, natuurlijke-, cultuurhistorische-, geomorfologische-, aardkundige- of archeologische waarde. Maar ook een ontwikkeling als Lofar kan als robuust worden aangemerkt. Het hart van deze unieke geluidstelescoop is inmiddels een vast gegeven geworden in het landschap van Borger-Odoorn.
Al deze elementen moeten de basis vormen voor de vele nog te nemen besluiten en de ontwikkelingen, waarbij behoud van deze waarde gerespecteerd en waar mogelijk versterkt wordt. De robuuste lagen zijn grotendeels beschreven in de huidige structuurvisie. De vraag is echter wel of de gemaakte keuzes nog steeds actueel zijn? Het antwoord en de te nemen vervolgstappen moeten samen met het college en de gemeenteraad worden ingevuld.



In de contourennota worden ook twee flexibele lagen voorgesteld. De eerste flexibele laag kent een heel lage dynamiek. De verwachting is dat nog de komende 25 jaar met deze laag rekening moet worden gehouden. Dit betekent echter niet dat er geen ontwikkelingen mogelijk zijn. Goede voorbeelden hiervan zijn het hermeanderen van de Hunze en het doorontwikkelen van natuur- en bosgebieden.

De tweede flexibele laag richt zich op een periode kleiner dan 10 jaar en is daarom regelmatig aan veranderingen onderhevig. Hieronder valt onder meer de ontwikkeling van woningbouw, uitbreidingsplannen, herstructureringsprojecten, het verbreden van de N34 en particuliere plannen.

Onderstaande tabel laat zien welke robuuste kenmerken op dit moment binnen onze gemeente belangrijk zijn en de thema's voor de twee flexibele lagen:

Robuuste lagen	**Flexibele laag ≤ 25 jaar**	**Flexibele laag ≥ 10 jaar**

- Hondsrug
- Heide- en bosgebieden
- Natuurgebied (nationaal landschap)
- Lintstructuren en openheid veen
- Kleinschaligheid en afwisseling zand
- Beekdalen Hunze
- Essen en esdorpen
- Grafheuvels en hunebedden
- Archeologie
- Cultuurhistorie
- Aardkundige waarden
- Lofar
	- Water en watersystemen
	- Wegen
	- Bossen
	- Dorpsgezichten (karakteristiek)
	- Gasleiding
	- Windmolens
	- Zonneparken
	- Laagvliegroutes
		- Landbouw
		- Wonen:
		  - lint
		  - zand
		- Economie en werken
		- Voorzieningen
		- Recreatie en toerisme
		- Cultuur en ontspanning
		- Sport
		- Maatschappelijk
		- Horeca
		- Klimaat
		- Leefbaarheid en gezondheid

5.1.5 Vertalen kenmerken en thema's naar de Omgevingsvisie

Na de afronding van de inventarisatie wordt begonnen aan het opstellen van een nota van uitgangspunten. Dit betreft een document waarin concreet invulling wordt gegeven aan en ambitie wordt uitgesproken over de volgende onderwerpen:

- Gezonde en veilige leefomgeving;
- Gemeenschap, sociaal en welzijn;
- Klimaat en biodiversiteit;
- Economie en werkgelegenheid;
- Mobiliteit en veiligheid;
- Duurzaamheid;
- Vitaal wonen (lint en zand);
- Agrarisch gebied (landbouw en voedsel);
- Recreatie en toerisme;
- Natuur en landschap;
- Erfgoed en cultuur.

Deze onderwerpen vloeien voort uit het huidige beleid van gemeente Borger-Odoorn, maar zijn niet in beton gegoten.
Gemeente Borger-Odoorn draagt het cittaslow keurmerk. Dit is geen vrijblijvende opdracht. Daarom is het noodzakelijk dat om dit keurmerk een prominente plaats te geven. Als een paraplu boven de gemeentelijke organisatie en -beleid.
Bij de totstandkoming van de nota van uitgangspunten is altijd nog ruimte aanwezig om de samenstelling van onderwerpen aan te passen en/of onderwerpen weg te laten of te voegen.
Het document resulteert in een raamwerk voor de omgevingsvisie waarin door de gemeenteraad keuzes zijn gemaakt en kaders zijn gesteld en overleg zal plaatsvinden met externe en lokale partijen.

Hoofdstuk 6: Conclusies speelveld

6.1 Inleiding

Het Rijksbeleid geeft de gemeente enige mogelijkheden om zelf specifiek beleid te maken. De gemeente kan bijvoorbeeld strengere regels toepassen in hun beleid rondom natuurgebieden of andere bijzondere waarden. In het bestaande, lokale beleid zitten aanknopingspunten voor het nieuwe omgevingsbeleid, maar daarbij moet rekening gehouden worden met tegenstrijdige belangen: Hoe kun je bijvoorbeeld als gemeente enorme kippenschuren toestaan terwijl je ook Cittaslow wilt zijn? En hoe duurzaam is de landbouw en veeteelt in onze gemeente? Hoeveel ruimte geef je aan recreatie?

Er moet – binnen de beschikbare ruimte - dus goed worden nagedacht over hoe wij als gemeente beleidsdoelen (meetbare) handen en voeten willen geven, zonder dit soort tegenstrijdigheden.

6.1.1 Welke ruimte biedt het Rijk?

Na de start van de Omgevingswet regelt het Rijk een groot aantal activiteiten en onderwerpen niet meer. Op deze gebieden kan de gemeente zelf regels stellen. Het gaat dan met name om milieuaspecten die zijn opgenomen in de bruidsschat. Voor de activiteiten die het Rijk regelt in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) geldt een ruime maatwerkmogelijkheid. Dit geeft de gemeente ruimte om af te wijken van de Rijksregels. Een voorbeeld is het maken van maatwerk voor geluid.

Bij het opstellen van een omgevingswaarde zit veel bestuurlijke afwegingsruimte. De gemeente kan - onderdelen van - de fysieke omgevingswaarden opnemen in de omgevingsvisie en in het omgevingsplan, maar alleen als het Rijk of de provincie er geen omgevingswaarde voor stelt. Het gaat dan bijvoorbeeld om lichthinder of geur. Als het Rijk instructieregels aan een gemeente geeft, is de bestuurlijke afwegingsruimte op verschillende manieren aanwezig. Het verschil zit in de formulering van de instructieregels. Het Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving) maakt onderscheid tussen 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'.

De bestuurlijke afwegingsruimte op lokaal niveau heeft vooral betrekking op milieuaspecten, zoals geluid, geur, luchtkwaliteit, bodem en externe veiligheid.

6.1.2 Welke ruimte biedt de provincie?

Het provinciale beleid voor ruimtelijke ordening is in samenspraak met de Drentse gemeenten tot stand gekomen op basis van de 'ja mits'-benadering. Dus met ruimte voor lokale invulling. De Provinciale Omgevingsverordening (POV) is daarbij weliswaar bepalend, maar de provincie Drenthe is altijd bereid 'het goede gesprek' aan te gaan met het gemeentebestuur. Daar zit ruimte in voor de gemeenteraad en voor lokale inkleuring.

6.1.3 Waar moet de gemeente nog meer rekening mee houden?

Een efficiënte samenwerking en een goede integrale afstemming is van groot belang voor een plattelandsgemeente als Borger-Odoorn. De concrete acties en thema's die voortkomen uit de samenwerkingsverbanden, kunnen van invloed zijn op de afwegingsruimte die beschikbaar is voor de gemeente in het kader van de Omgevingswet en de omgevingsvisie.

Zo kan het voorkomen dat de verschillende samenwerkingsverbanden en beleidsdocumenten tegenstrijdige belangen laten zien. Denk hierbij aan economische belangen die soms lijnrecht tegenover de uitgangspunten van Cittaslow staan.

Bij het opstellen en/of het opnieuw bekijken van beleid moet er aandacht zijn voor het formuleren van (meetbare) beleidswaarden. Daarbij moet heel goed rekening worden gehouden met de fysieke én de sociale leefomgeving. Deze leefomgevingen moeten goed op elkaar aansluiten.

Hoofdstuk 7: Doorkijk omgevingsvisie

7.1 Inleiding vervolgstappen

Zoals eerder beschreven bestaat het project 'Beleid en bestuurlijke organisatie' uit een vijfstappenplan, met daarin de volgende onderwerpen:

1. Inventarisatie beleidsstukken;
2. Nota van uitgangspunten;
3. Omgevingsvisie;
4. Uitvoeringsprogramma;
5. Omgevingsplan.

De onderwerpen 2 t/m 5 worden niet met voorliggend project opgeleverd, want de onderwerpen worden fasegewijs opgepakt. Ieder onderwerp wordt via een PSU opgestart, met de uitgangspunten die in het voorliggend document zijn beschreven. Gelet op de inhoud en het tijdsbestek van punt 2 en 3, is er inmiddels voor gekozen om deze punten te combineren in één PSU.

7.1.1 Verwachting nota van uitgangspunten

De nota van uitgangspunten is een document waarin concreet invulling wordt gegeven aan een naar schatting tiental onderwerpen, zoals mobiliteit, duurzaamheid, wonen en agrarisch gebied. In de nota bepaalt de gemeente haar ambitie. Het document resulteert in een raamwerk voor de omgevingsvisie waarin door de gemeenteraad keuzes zijn gemaakt en kaders zijn gesteld. Dit is ook het moment om de gemeentelijk ambitie intensief en integraal te bespreken met externe partijen - RUD, VRD, GGD, waterschappen en BOCE - en lokale partijen, zoals dorpsbelangen, woningbouwcorporaties, midden- en kleinbedrijf, sociale teams, horeca en ontwikkelaars.

De nota vormt het moment om draagvlak te creëren en gebruik te maken van de uitkomsten van het deelproject 'Participatie'. Aan de hand van alle reacties en wensen kan de gemeente bepalen of de uitgesproken ambities nog moeten worden bijgesteld. Alle keuzes worden ook besproken in het deelproject 'Informatievoorziening en ICT en werkprocessen'. Het beleid moet immers wel digitaal omsloten kunnen worden en werkprocessen hierop ingericht.

7.1.2 Verwachting omgevingsvisie

De vervolgstap is te komen tot een omgevingsvisie: een – verplicht door de gemeenteraad op te stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Uitgangspunt is om meer gebiedsgericht te denken. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er voor het ene gebied en die ene kern andere uitgangspunten en normen gelden dan voor het andere.

De totstandkoming van de omgevingsvisie zal op intensieve en actieve wijze tot een breed gedragen visie moeten leiden. Dit vraagt om een uitgebreid (extern) participatietraject en een grote betrokkenheid vanuit onder meer inwoners, verenigingen, corporaties en het midden- en kleinbedrijf. Het vaststellen van een omgevingsvisie is de eerste stap in de beleidscyclus. De verwachting is dan ook dat de omgevingsvisie de komende jaren nog aan verandering onderhevig is. Dit komt doordat de implementatie van de Omgevingswet steeds duidelijk wordt. Daarnaast moet de omgevingsvisie digitaal toegankelijk zijn.

Dit vraagt om een zorgvuldige afstemming met het deelproject 'Informatievoorziening en ICT'. De planning is om na de zomervakantie van 2020 te starten met het proces om te komen tot een omgevingsvisie.
Het volgende stappenplan is ter illustratie toegevoegd. De verwachting is dat deze stappen aardig overeenkomen met de denkwijze van de gemeente Borger-Odoorn. De exacte aanpak wordt bepaald in de nog te houden PSU.



7.2 Advies voor 2020 - 2021

De Omgevingswet is complex. Naast het vaststellen van de omgevingsvisie moet nog op vele andere punten invulling worden gegeven aan de implementatie. Uit de inventarisatie blijkt dat de volgende acties de komende periode belangrijk zijn:

- Er moet een eerste keuze gemaakt worden over de inhoud van de bruidsschat die vanuit het Rijk wordt overgedragen aan de gemeente;
- Bij complexe aanvragen voor een omgevingsvergunning moet binnen 8 weken een besluit genomen worden. Binnen dit termijn heeft de gemeenteraad instemmings- en adviesrecht. Deze stap hoeft niet te worden doorlopen als de gemeenteraad op voorhand een zogeheten 'Verklaring van geen bedenkingen' heeft opgesteld. Hierin is opgenomen welke ontwikkelingen en initiatieven namens de gemeenteraad mogen worden afgedaan door het college. Dit bepaalt de effectiviteit van het instrument 'afwegingsruimte'.
- De huidige regels uit de bestemmingsplannen moeten grotendeels worden vertaald naar een omgevingsplan. Welke regels is mede afhankelijk van de ambitie van de gemeenteraad. Ook moeten er nieuwe regels vanuit andere vakgebieden worden toegevoegd. Dit vraagt om een andere manier van denken en een nieuwe opbouw van regels. De nieuwe wetgeving en de nieuwe instrumenten maken veel mogelijk, maar voor een deel blijven vraagstukken als rechtszekerheid versus flexibiliteit en het individueel belang versus het algemeen belang gewoon aanwezig. Het is goed om alvast na te denken over standaardregels.
- Het Omgevingsplatform Drenthe geeft vorm aan de uitwerking van de milieubouwstenen. De wens is om in het OPD per bouwsteen en/of andere onderwerpen na te denken over de beschikbare afwegingsruimte en hoe gemeenten het beste kunnen omgaan met de invulling hiervan.

Het doel is niet om te komen tot uniforme (bestuurlijk vastgestelde) uitgangspunten, maar om te komen tot een middel om een gezamenlijk resultaat te behalen. Uiteraard is dit wel een mooie bijkomstigheid. De uitkomsten kunnen worden vertaald naar de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

- De wens is om de planologische regelgeving te vereenvoudigen voor inwoners en/of initiatiefnemers. Een onderdeel hiervan is het maken van vragenbomen die digitaal zijn ontsloten. Via de computer kunnen initiatiefnemers zo beoordelen of een omgevingsvergunning al dan niet noodzakelijk is.
- De veranderende rol leidt ook tot een andere inrichting van werkafspraken en processen. Wat is noodzakelijk om snel te kunnen besluiten? Hoe kan de inrichting van agenda's helpen om te komen tot snellere besluitvorming en welke mogelijkheden zijn er om de gemeenteraad vroegtijdig te informeren over complexe initiatieven? Hoe, wanneer en in welke vorm kan door de gemeenteraad een advies worden afgegeven?
- Bij het opstellen van nieuw beleid is het goed om op voorhand na te denken over concrete en meetbare beleidswaarden die vertaald kunnen worden in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In het zogenoemde 'grensgebied' is afstemming met buurgemeenten aan te raden. De kern van dat overleg is dan het vaststellen van enerzijds de gebieden en anderzijds de thema's waar mogelijk conflicterende belangen aan de orde zijn.
- Vanuit de VNG zijn 21 minimale acties voor de Omgevingswet op papier gezet. Wat moeten gemeenten op 1-1-2021 minimaal hebben gedaan om voorbereid te zijn op de Omgevingswet? Deze acties zijn voor het merendeel al belegd in het programma implementatie Omgevingswet. De VNG-lijst is al *bijlage 9* toegevoegd.

Hoofdstuk 8: Rol lokaal bestuur

8.1 Rolverdeling gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders

In het huidige stelsel stelt de gemeenteraad de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast. Daarnaast toetst en controleert de raad of het college van burgemeester en wethouders het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid uitvoert. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders in essentie onveranderd. Het college krijgt de ruimte die de gemeenteraad hem geeft.

Wel krijgt het college van burgemeester en wethouders meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid. De gemeenteraad wordt namelijk nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke en mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders) houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt het in de gewenste ontwikkelrichting.

In hoeverre sluit het omgevingsplan nog steeds aan op de vastgestelde omgevingsvisie? Dit is een vraag waar de gemeenteraad zich mee bezig dient te houden en zich in de toekomst over moet uitspreken.

8.1.1 Raad in verbinding met de gemeenschap

De gemeenteraad geeft als volksvertegenwoordiger een stem aan opvattingen die in de gemeenschap leven. De raad wordt hier via verschillende wegen in voorzien. Denk aan sprekers tijdens een raadsvergadering, direct contact met inwoners, brieven en e-mails gericht aan leden en input vanuit het ambtelijk apparaat. Vervolgens weegt de gemeenteraad alle belangen mee om te komen tot gedegen keuzes en besluiten. Welke bevoegdheden de gemeenteraad wel of niet heeft is voor inwoners niet relevant. De inwoners zullen raadsleden en de gemeenteraad aanspreken op alles wat in de gemeente speelt en verwachten dat er dan actie wordt ondernomen. Dat het interne proces van visievorming en kaderstelling en controle en verantwoording op gespannen voet kan staan met de verbinding van de gemeenteraad met de gemeenschap is ook niet nieuw.

Eigen initiatief

Dit vraagt om politiek-bestuurlijke sensitiviteit en evenwichtskunst van de gemeenteraad. Nieuw in de Omgevingswet is, dat bij de fysieke leefomgeving ook van inwoners sterke betrokkenheid en eigen initiatief wordt verwacht. Niet alleen bij het ontwikkelen van een visie op de fysieke leefomgeving, ook bij het oppakken van initiatieven en het zoeken naar draagvlak daarvoor bij belanghebbenden en andere betrokkenen. Dit is wezenlijk anders dan in het huidige systeem en past bij de algemene maatschappelijke trend naar meer zelfredzaamheid van inwoners en een terugtredende overheid.

Van de gemeenteraad wordt verwacht dat hij welwillend tegenover initiatieven staat en daarvoor inwoners ook de benodigde ruimte geeft. Omdat het gaat om zowel de ontwikkeling en de inrichting, als de bescherming en het behoud van de leefomgeving, moet de gemeenteraad telkens alle belangen binnen de gemeenschap bezien, afwegen en waar nodig beschermen.

De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om ruimte te bieden aan initiatieven en tegelijkertijd om op te komen voor de belangen van betrokkenen en mogelijke tegenstanders. Hierbij vindt een constante weging plaats.

8.1.2 Sturingsinstrumenten voor de raad

De belangrijkste instrumenten voor gemeenten in het kader van de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De omgevingsvisie omvat de integrale en lange termijn strategische visie voor het gehele grondgebied van de gemeente. De visie omvat alle aspecten en ambities voor de fysieke leefomgeving en is in dat opzicht enigszins vergelijkbaar met de huidige structuurvisie. De bevoegdheid tot vaststelling van de omgevingsvisie ligt vervolgens bij de gemeenteraad. De omgevingsvisie bevat geen bindende werking voor inwoners, wel voor de gemeenteraad en het college. Afwijken van de in de visie vastgelegde kaders, is enkel mogelijk als het inhoudelijk goed onderbouwd wordt.

De omgevingsvisie vormt het uitgangspunt voor het omgevingsplan. Het omgevingsplan kan worden gezien als de opvolger van de huidige bestemmingsplannen en diverse verordeningen. Het omgevingsplan is alleen breder en integraler dan een bestemmingsplan. Het bevat alle regels voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ook het omgevingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Het is een verplichting om deze in digitale vorm te kunnen raadplegen. Het plan is daarnaast bindend voor inwoners, bedrijven en andere overheden. Het omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen van omgevingsvergunningen.

Een omgevingsplan wordt in beginsel voor onbepaalde tijd door de gemeenteraad vastgesteld. We kunnen dit document zien als een dynamisch stuk. Het plan kan op onderdelen worden geactualiseerd op de momenten waarop dat nodig blijkt te zijn. Dit gebeurt onder meer aan de hand van de besluiten van het college van burgemeester en wethouders over het afwijken van het omgevingsplan. Deze besluiten zorgen voor nieuwe input en dienen daarom mee te worden genomen bij een herziening.

8.1.3 Adviesrol raad bij afwijkingen van het omgevingsplan

De gemeenteraad stuurt het te volgen beleid met de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Over initiatieven en (bouw)plannen die passen binnen het omgevingsplan kan snel en eenvoudig een besluit worden genomen. Onder de nieuwe wetgeving kan het college van B en W uitsluitend een omgevingsvergunning voor een initiatief of (bouw)plan dat in strijd is met het bestemmingsplan verlenen met instemming van de gemeenteraad of aan de hand van de zogenoemde ‘verklaring van geen bedenkingen’.

De besluitvorming rond plannen die in strijd zijn met het omgevingsplan worden in de Omgevingswet neergelegd bij het college van B en W. Het college vormt het bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen binnen de kaders van het omgevingsplan en heeft - als een ander orgaan het bevoegd gezag is - een advies- en instemmingsbevoegdheid.

Dat geldt ook voor plannen die afwijken van het omgevingsplan. De raad heeft hierin een adviesrol. Die adviesrol is vastgelegd en wordt geregeld via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit.

8.1.4 Adviesrol van de raad in de praktijk

In combinatie met de kortere procedure van acht weken om vergunningen te verlenen lijkt de positie van de gemeenteraad zwakker te worden. Hieronder gaan we in op de inrichting van het besluitvormingsproces, de verbinding van de gemeenteraad met de gemeenschap en de controlerende rol achteraf.

De gemeenteraad stelt na de invoering van de Omgevingswet twee documenten vast: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In deze documenten krijgen ambities, kaders, lokale afwegingsruimte en binnenplanse afwijkingen een plek. In de nieuwe situatie moet ook worden nagedacht over het kader met betrekking tot de – uitgebreide - buitenplanse afwijkingen.

We gaan graag verder in op de afwijkingen van het omgevingsplan, dat ruimte geeft om lokaal – dus op gemeentelijk niveau - keuzes te maken. Hierbij kan gekozen worden voor het vasthouden aan de huidige structuur. Er zijn gemeenteraden die de bevoegdheid gedeeltelijk of volledig hebben gedelegeerd aan het college van B en W. Bij het maken van keuzes op dit vlak is het vooral van belang ook oog te hebben voor enkele praktische aspecten zoals: Hoe is agendering georganiseerd? Welke termijnen gelden voor besluitvorming? Hoe wordt hierover gecommuniceerd? Op welke manier zijn inwoners hierbij betrokken en hoe kunnen zij hun mening kenbaar maken?

Om een goede keuze hierin te maken is het daarnaast belangrijk om te inventariseren hoe vaak initiatieven die afwijken van het bestemmingsplan door de gemeenteraad worden behandeld en hoe vaak de gemeenteraad instemming heeft verleend. Deze inventarisatie kan dienen als nulmeting en om meer 'gevoel' te krijgen bij de omvang van de afwijkingen.

Het is belangrijk dat raden reeds gemaakte afspraken en vastgelegde procedures intern tegen het licht houden en deze afzetten tegen de (on)mogelijkheden van de nieuwe wet. In het bijzonder tegen de versnelling van de besluitvormingstermijn.

8.1.5 Voorstel en advies VNG

De meest logische procedure om de adviesrol van de gemeenteraad in te richten is vergelijkbaar met die van de huidige 'wensen en bedenkingen-procedure'. Daarbij legt het college van burgemeester en wethouders een ingekomen aanvraag omgevingsvergunning en het voorgenomen besluit voor aan de gemeenteraad. Het college van burgemeester en wethouders neemt de input van de gemeenteraad mee in de verdere besluitvorming en legt achteraf verantwoording af over het definitieve besluit.

Een andere optie is het agenderen door de gemeenteraad zelf van dergelijke verzoeken in een commissie- of gemeenteraadsvergadering. Dit kan door afzonderlijke fracties of door het Presidium.

Tot slot zijn er raden die afspraken hebben vastgelegd om dergelijke verzoeken schriftelijk af te doen. Bij alle varianten kan het college een advies van de gemeenteraad overnemen, maar dit is niet verplicht. Het college legt achteraf verantwoording af over zijn definitieve besluit. Aan de andere kant is een advies met een groot draagvlak binnen de gemeenteraad politiek lastig te negeren.

Nadat de gemeenteraad de geldende procedure tegen het licht heeft gehouden kan een nieuwe adviesprocedure worden ingevoegd. Vanwege de krappe doorlooptijd die voor deze procedure aanvraag omgevingsvergunning beschikbaar is, is de inzet van digitale middelen onmisbaar. Denk daarbij aan mogelijkheden voor de gemeenteraad om stukken - voornamelijk de vergunningaanvraag met relevante achtergrondinformatie - vroegtijdig digitaal in te zien en direct te kunnen reageren.

8.1.6 De raad luistert en 'hoort' wat er in de gemeenschap speelt

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dat geeft gemeenten meer afwegingsruimte om lokaal maatwerk te leveren.

De gemeenteraad moet vragen beantwoorden als 'Wat is belangrijk in mijn gemeente?' en 'Wat voor een gemeente willen wij zijn?'. Daarin moeten duidelijke keuzes worden gemaakt. De gemeenteraad stelt per gebied vast welke kwaliteit er is, welke kwaliteit wenselijk is en welke stappen kunnen worden gezet om deze te behouden, dan wel te realiseren. Dit laatste wordt ook wel uitnodigingsplanologie genoemd.

Het is de bedoeling van de Omgevingswet dat de gemeenschap en ook de gemeenteraad al in een vroegtijdig stadium wordt betrokken, dus 'aan de voorkant'. Dat geldt voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan, maar ook voor (concrete) plannen. De gemeenteraad vormen de 'oren en ogen' van de gemeenschap.

De Omgevingswet kan die rol versterken. Het is echter aan de gemeenteraad om die rol te pakken. Hoe draagt hij bij aan een beleid waarin uitnodigingsplanologie centraal staat?

Goede en transparante informatievoorziening

Overigens moet de initiatiefnemer bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning vermelden of en hoe omwonenden en andere belanghebbenden zijn geïnformeerd en betrokken. Dat is tevens het moment om de gemeenteraad over een initiatief of ruimtelijke ontwikkeling te informeren. Afwijkingen van het omgevingsplan leiden vaak - zoals dat nu ook regelmatig het geval is - tot commotie binnen de lokale gemeenschap. Of de gemeenteraad nou bevoegd is om besluiten te nemen of niet, inwoners spreken raadsleden aan op alles wat er in de gemeente speelt en verwachten dat er actie wordt ondernomen. Goede en transparante informatievoorziening is daarom cruciaal voor de werking van de lokale democratie en blijft onverminderd van belang. Het advies van de gemeenteraad - met daarin ook al zijn nuances over plannen die afwijken van het omgevingsplan - moet door het college worden meegenomen en meegewogen. Dat proces met alle overwegingen, argumenten en standpunten moet transparant zijn. Er moeten intern afspraken worden gemaakt over hoe hierover te communiceren.

De gemeenteraad heeft een volksvertegenwoordigende rol en zal in dat kader een podium willen bieden aan geluiden vanuit de gemeenschap. Daarnaast heeft de gemeenteraad zich maatschappelijk te verantwoorden. Om de gemeenschap bij de besluitvorming te betrekken heeft de gemeenteraad diverse mogelijkheden, zoals het recht van inwoners om in te spreken bij commissie- en raadsvergaderingen. Ook zijn er gemeenteraden met een 'open agenda' of 'vragenhalfuurtje', waarin inwoners onderwerpen aan de orde kunnen stellen.

De gemeenteraad kan op deze manier input van inwoners in een vroegtijdig stadium meenemen en daarmee het college bevragen. Dat betekent dat insprekers al heel snel nadat een aanvraag omgevingsvergunning is ingediend hun voor- en tegenargumenten moeten kunnen presenteren. Dat vraagt om een kritische blik naar het vergaderstelsel en de vergaderfrequentie van de gemeenteraad. De adviserende rol van de griffie is hierbij onmisbaar. Ook is flexibiliteit van groot belang, net als duidelijke communicatie over inspreekmogelijkheden.

Vergunningaanvragen - ook die in strijd zijn met het omgevingsplan - worden na ontvangst gepubliceerd. Daarna vraagt het college advies aan de gemeenteraad. Waarschijnlijk formuleren belanghebbenden en andere betrokkenen na publicatie al hun standpunt. Wanneer de gemeenteraad zich over de aanvraag buigt, is het voor inwoners nog een kleine moeite om hun standpunt met de gemeenteraad te delen. Er moet onderzocht worden of de gemeenteraad al in de fase van de publicatie van de aanvraag omgevingsvergunning kan worden geïnformeerd en in positie kan worden gebracht. Dat levert tijdwinst op.

Aan de andere kant moet ook worden nagedacht over verwarring die kan ontstaan als politieke en juridische procedures door elkaar gaan lopen en over wat dat betekent voor de rechtszekerheid van alle betrokkenen. *Let wel*: het gaat hierbij uitsluitend over de vergunningaanvragen voor plannen die in strijd zijn met het omgevingsplan. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om een permanente 'hoorcommissie' in te stellen, waarin indieners van zienswijzen hun inbreng komen toelichten aan de gemeenteraad. Dit betekent wel dat indieners van zienswijzen al hun standpunt komen toelichten, terwijl het college mogelijk nog geen besluit heeft genomen.

Het is belangrijk dat afspraken over hoe deze hoorcommissie omgaat met de informatie en op welke manier indieners vraag en antwoord krijgen, een plek krijgen.

Slechts acht weken proceduretijd

De reguliere voorbereidingsprocedure is - met slechts acht weken voor besluitvorming door het college - erg kort. In die periode moet ook de gemeenteraad zijn advies uitbrengen aan het college. Het wordt lastig om zienswijzen voor alle betrokkenen voldoende in beeld te brengen en mee te nemen in het definitieve besluit. Elke procedure waarbij ook de gemeenteraad betrokken is, moet binnen zeer korte tijd worden doorlopen.

Om tot een werkbare invulling van deze proceduretijd te komen, moeten de gemeenteraad en het college goed met elkaar in gesprek.

Achteraf controleren, verantwoorden en leren
De gemeenteraad toetst en controleert of het college van B en W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Ook al gaat het om bevoegdheden van het college, de controle op de uitvoering, consistentie, rechtmatigheid en doelmatigheid is aan de gemeenteraad. Zeker in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het aan te raden dat het college periodiek aan de gemeenteraad rapporteert over alle aanvragen omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan.

De gemeenteraad kan deze informatie natuurlijk halen uit de besluitenlijsten van de collegevergaderingen, maar om de samenhang goed in het vizier te houden heeft een aparte kwartaal- of halfjaarlijkse rapportage de voorkeur. De nadruk ligt vooral op de afwegingen die tot de gemaakte keuzes hebben geleid. Deze moeten transparant en navolgbaar zijn. Omdat het in het begin ook zal gaan om een leerproces, wil de gemeenteraad weten wat er intern daadwerkelijk van geleerd is. Ten slotte wil de gemeenteraad extra inzoomen op onderwerpen die maatschappelijk belangrijk zijn en op het verloop van het participatieproces.

8.1.7 Conclusie
Van de raad wordt verwacht dat hij meer op hoofdlijnen stuurt, welwillend staat tegenover initiatieven en hier ruimte voor biedt. De keuze om wel of geen medewerking te verlenen aan een plan strijdig met het omgevingsplan wordt neergelegd bij het college. De raad kan hier met zijn adviserende rol sturing aan geven. In hoeverre de raad wil adviseren bij buitenplanse afwijkingen moet nader worden verkend. Aangezien het om een advies gaat, is het college niet verplicht deze ook daadwerkelijk over te nemen. Wel moet het college zich achteraf verantwoorden voor het genomen besluit.

Plannen die strijdig zijn met een bestemmingsplan en niet voldoen aan bepaalde criteria van de Wabo vallen nu onder de uitgebreide procedure met een besluittermijn van 26 weken. De Omgevingswet bepaalt dat alle aanvragen binnen acht weken moeten worden afgewikkeld, dus ook de plannen waarover de raad een advies moet uitbrengen! Dit betekent dat de voorbereidende werkzaamheden voorafgaande aan een officiële aanvraag van groot belang zijn. In dit stadium moet het nodige worden verkend. Dit heeft ook invloed op de bijeenkomsten van de raad en gaat vraagstukken opleveren als: 'Is het zomerreces nog houdbaar?', 'Is de frequentie van raadsvergaderingen nog voldoende?' en 'Vraagt de Omgevingswet om meer flexibiliteit van vergadermomenten?' Het zijn allemaal belangrijke vraagstukken die aan de orde komen in de werkgroep 'Werkprocessen'.

De Omgevingswet: naslagwerk

Wilt u meer weten over de verschillende thema's rondom de Omgevingswet? Op aandeslagmetdeomgevingswet.nl is veel informatie te vinden, ook themagericht.

Fysieke thema's

- Bodem: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/
- Water: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/water/
- Lucht: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/lucht/
- Natuur: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/natuur/
- Geluid: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/geluid/
- Trillingen: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/trillingen/
- Geur: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/geur/
- Afval: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/afval/
- Licht: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/licht/
- Bouw: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bouw/
- Windhinder: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/windhinder/

Specifieke thema's

- Participatie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/inspiratiegids/
- Gezonde fysieke leefomgeving: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/gezonde-fysieke/
- Externe veiligheid: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/externe-veiligheid/
- Maatschappelijke opgaven: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/maatschappelijke/
- Erfgoed: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/erfgoed/
- Toegankelijkheid: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/toegankelijkheid/
- Ruimte voor toekomstige functies: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/ruimte-toekomstige/

Algemene info

- https://www.atlasleefomgeving.nl/
- https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/digitaal-stelsel/
- https://vng.nl/onderwerpenindex/omgevingswet

Bijlagen

In deze beleidsnotitie wordt op meerdere momenten verwezen naar documenten in de bijlage. Het gaat hierbij om de volgende bijlagen:

1. Projectcontract 'Beleid en bestuurlijke organisatie'
2. Impactanalyse bestuurlijke afwegingsruimte (regio Zuid-Holland)
3. Artikel 3, lid 1 van bijlage II Bor
4. Voorbeeld staalkaart energietransitie
5. Bouwstenennotitie RUD
6. Overzicht beleidsdocumenten en verordeningen Borger-Odoorn
7. Tabel Antea Group: beleidsgenerator
8. Analyse beleidsdocumenten, regelingen en verordening
9. VNG-lijst, 21 minimale acties voor de Omgevingswet

Bijlage 2 Bewoners enquête gemeente Borger-Odoorn

Bewoners enquête gemeente Borger-Odoorn

In opdracht van:

Gemeente Borger-Odoorn

18 november 2020

E:M+MA.

Resultaten

De inwoners van de gemeente Borger-Odoorn zijn gevraagd naar hun visie van de gemeente Borger-Odoorn. De resultaten worden hier weergegeven en toegelicht. De resultaten zijn onderverdeeld in drie onderdelen:

- Samenstelling groep respondenten
- Behoud, gemis en activiteiten
- Keurmerk en betrokkenheid bij de gemeente

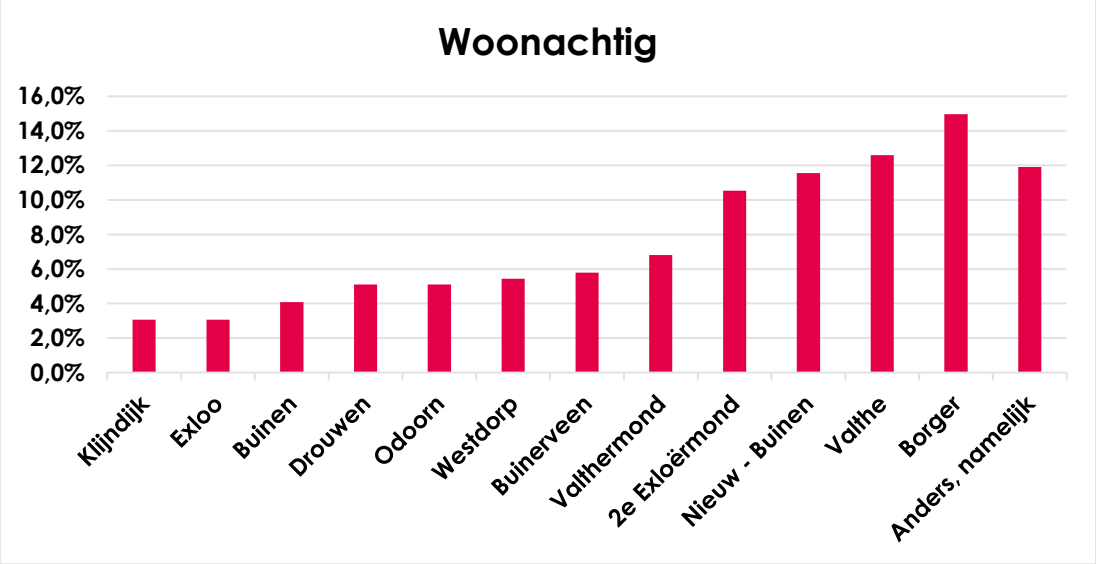
Per onderwerp is weergegeven wat de rode draad uit de resultaten is.

Samenstelling groep respondenten

De vragenlijst is door 294 inwoners (deels) ingevuld, waarvan 271 inwoners de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Van deze respondenten komt ongeveer de helft van de respondenten uit Borger (15,0%), Valthe (12,6%), Nieuw-Buinen (11,6%) en 2e Exloërmond (10,5%). Ook zijn Valthermond, Buinerveen, Westdorp, Odoorn en Drouwen ieder present met een aandeel tussen 5% en 7% van de respondenten. Bruinen, Exloo en Klijndijk zijn ieder vertegenwoordigd met 3 à 4 procent.

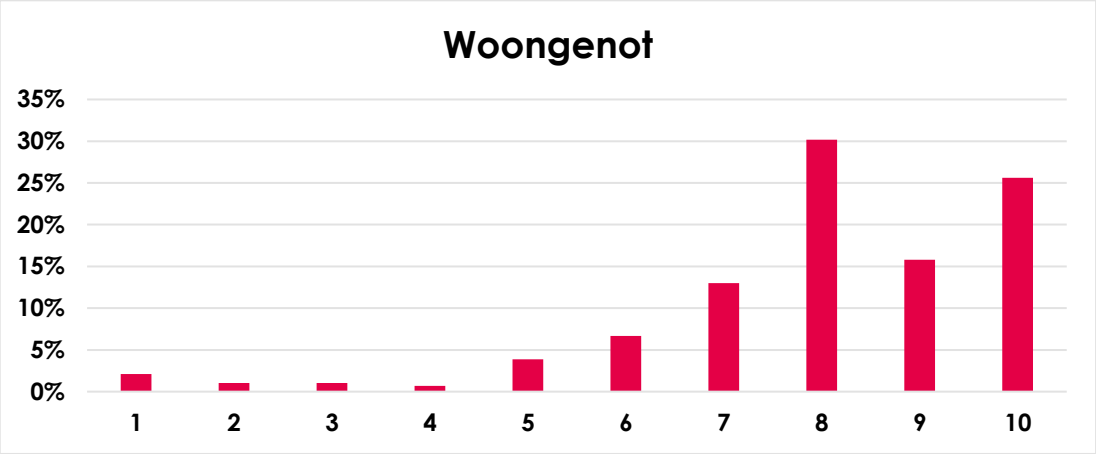
Verder zijn er enkelingen aanwezig van de volgende dorpen: 1e Exloërmond, 2e Valthermond, Bronneger, Bronnegerveen, Drouwenermond, Drouwenerveen, Ees, Eesergroen, Eeserveen, Ellertshaar, Exloërveen, en Odoornerveen. Er is niemand aanwezig van het buitengebied of Zandberg.

Figuur 1: Respondenten naar dorp



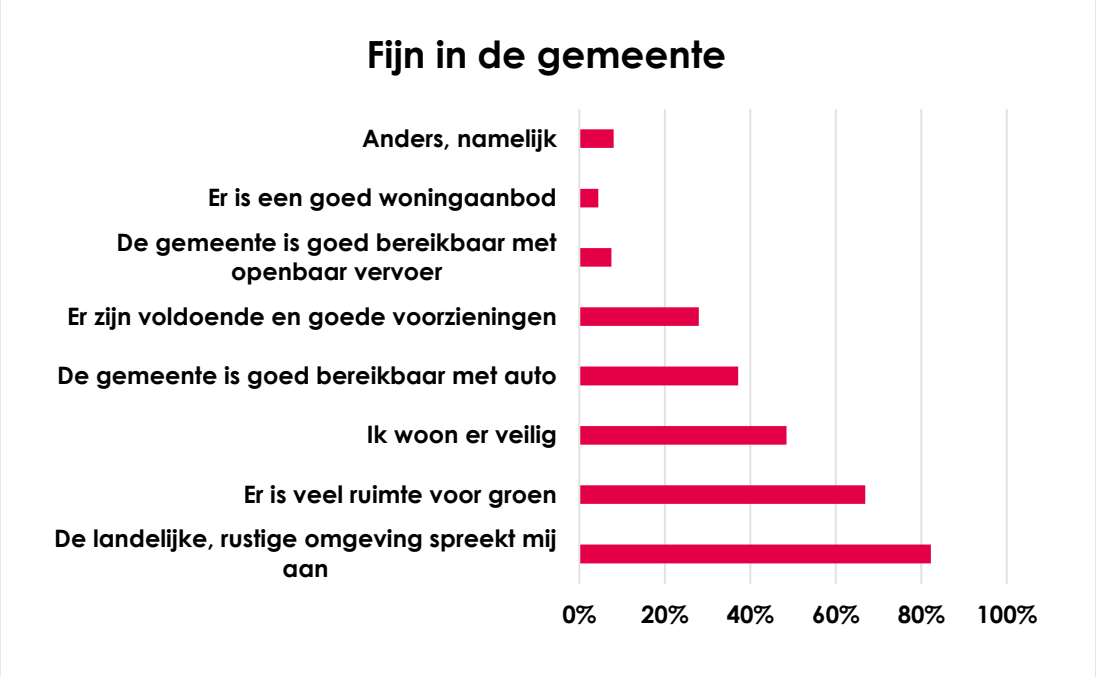
Het overgrote gedeelte van de respondenten woont graag in de gemeente Borger-Odoorn. 85% van de respondenten geeft het een score van 7 of hoger. Slechts 15% geeft aan niet of minder graag te wonen in de gemeente met een score van 6 of lager.

Figuur 2: Respondenten naar woongenot in gemeente Borger-Odoorn



Ook zijn respondenten gevraagd naar wat zij fijn vinden aan het wonen in de gemeente Borger-Odoorn. Wat een respondent fijn vindt aan de gemeente kan immers invloed hebben op de houding die men heeft ten opzichte van de toekomstvisie van de gemeente Borger-Odoorn. Let op: meerdere antwoorden waren mogelijk.

Figuur 3: Wat vindt men fijn aan het wonen in de gemeente?



De respondenten genieten van de landelijke, rustige omgeving. Voor 82% is de omgeving wat Borger-Odoorn zo fijn maakt. Zo geeft 67% aan dat ze blij zijn dat er veel ruimte voor groen is. Ongeveer de helft geeft tevens aan dat de gemeente hun een veilig gevoel geven. Iets meer dan een

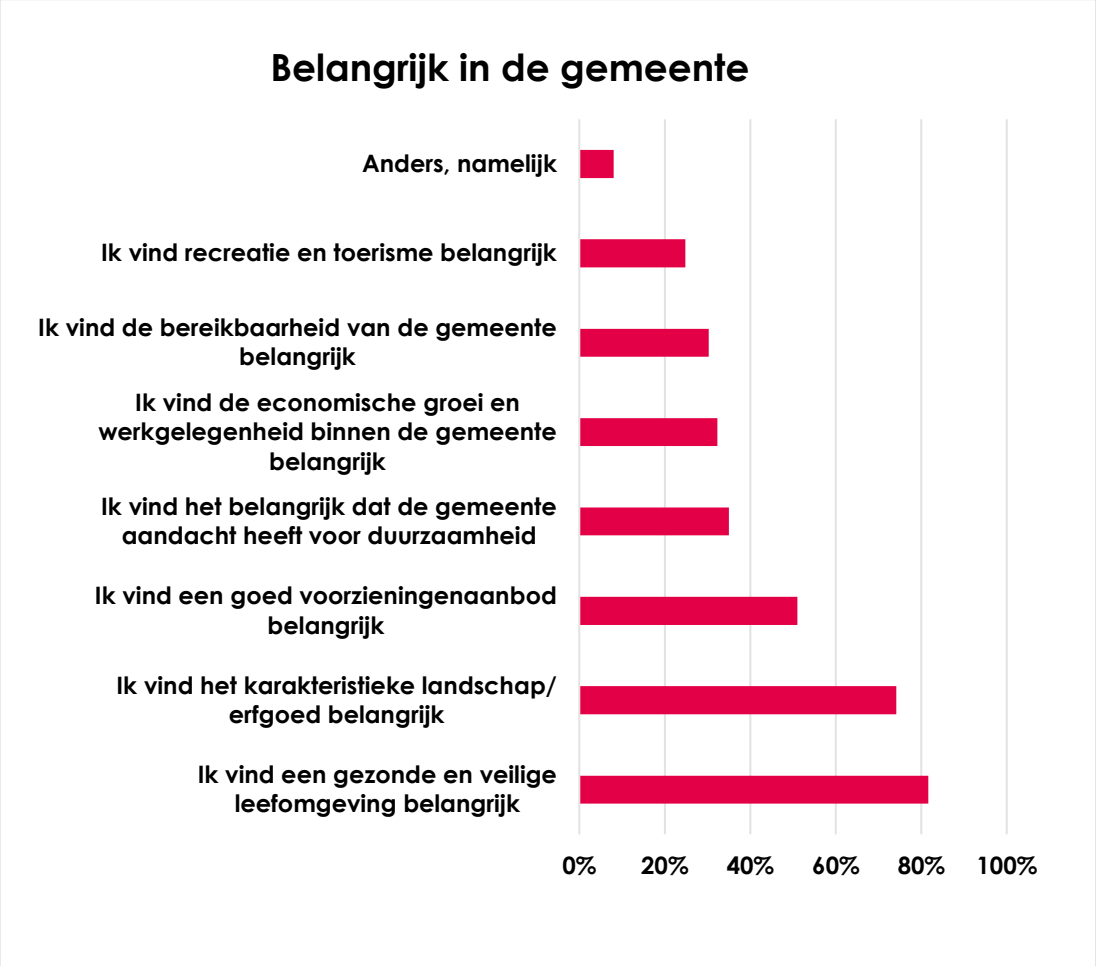
derde noemt bereikbaarheid met auto als een reden. De voorzieningen zijn voor iets meer dan een kwart van de respondenten een reden dat de gemeente zo fijn is.

Bereikbaarheid met openbaar vervoer wordt door maar 8% van de deelnemers genoemd. Het woningaanbod wordt door 4% genoemd. Andere redenen dat de gemeente Borger-Odoorn fijn maakt zijn de mensen die er wonen, het ambtelijk apparaat en het feit dat men er geboren en getogen is.

Enkelen zijn echter niet blij en noemen de volgende redenen: slechte wegen in het landelijke gebied, windturbines, geluid van het nachtverkeer en het geluid van het nachtelijk leeghalen van kippenschuren.

Ook zijn de respondenten gevraagd naar wat zij belangrijk vinden in de gemeente. Let op: meerdere antwoorden waren mogelijk.

Figuur 4: Wat vindt men belangrijk in de gemeente?



Het merendeel van de respondenten vindt een gezonde en veilige leefomgeving (82%) en het karakteristieke landschap/erfgoed (74%) belangrijk. De helft van de mensen vindt de goede voorzieningenaanbod belangrijk.

Rond een derde van de respondenten vindt het belangrijk dat de gemeente aandacht heeft voor duurzaamheid. Ook de economische groei en werkgelegenheid en de bereikbaarheid van de gemeente worden door een derde als belangrijk gezien. Recreatie en toerisme staat op het lijstje van 25% van de respondenten.

Andere genoemde redenen zijn: de tolerante en liberale omgeving, de wegen, betaalbare huurwoningen en goede scholen.

Behoud, gemis en activiteiten

Bij dit onderdeel van de vragenlijst kregen de respondenten drie open vragen voorgelegd met betrekking tot behoud, gemis en activiteiten.

Vraag 1: "Wat wilt u absoluut behouden in de gemeente/uw leefomgeving?"

- De respondenten gaven aan vooral veel waarde te hechten aan de dorpse sfeer en uitstraling. Ongeveer 1 op de 3 respondenten gebruikte termen als *dorps*, *sfeervol*, *rust* en *ruimte* om dit aan te geven. Veel personen gaven aan dat het niet op een stad moet gaan lijken.

- Een even grote groep respondenten gaf aan dat het landschap behouden moet worden. Terugkerende termen waren *bos*, *groen*, *natuur* en *landelijke omgeving*. Een ander veelgenoemde was het behoud van de *cultuurhistorische waarde* van de omgeving. Behoud van de *horizon* en het voorkomen van de aantasting ervan door middel van windmolens was hier eveneens terugkerend.

- Ongeveer een vijfde van de groep noemde expliciet het behoud van voorzieningen en activiteiten. Voorbeelden van voorzieningen zijn het *dorpshuis*, *scholen*, *sportgelegenheden* en vooral activiteiten/gelegenheden voor *jongeren*.

- Veiligheid werd ook door ongeveer een vijfde genoemd. Men refereerde hier vooral naar de *fietspaden* en de *wegen*. Men moet veilig kunnen fietsen over de wegen. De respondenten maken zich zorgen over de kinderen die hier fietsen.

- Enkele deelnemers noemden de economie en daaraan gerelateerde onderwerpen als belangrijk om te behouden. Denk aan *agrarische landbouwgronden*, *ondernemingen* en *bedrijven* die beschermd moeten worden.

- Een enkeling noemde *recreatie* en *toerisme*. Datzelfde geldt voor de *woningbouw* en *huurwoningen* voor starters en de terugkerende jeugd. Ook moet de goede *verbinding* met andere dorpen gewaarborgd worden.

Vraag 2: "Zijn er dingen die u mist in de gemeente?"

- De meest genoemde factor was woningbouw. Verschillende respondenten geven aan dat er te weinig (betaalbare) *starters-* en *seniorenwoningen* zijn.

- Daarnaast is het *openbaar vervoer* een veelgenoemd gemis. Goede verbindingen ontbreken volgens de respondenten.

- Meer *winkels*, *supermarkten* en meer *cultuur* zijn andere veelgenoemde wensen.

- Men vraagt ook voor meer voorzieningen voor de *jeugd*. Denk aan *speeltuintjes*, *sportclubs* en *velden*.

- Verkeersveiligheid is een grote zorg van inwoners. Termen zoals *hardrijders*, *politietoezicht*, *snelheidsbeperkingen* en *sluiproutes* keren veel terug in de opmerkingen.

- Men heeft overigens ook de indruk dat er weinig handhaving is. *Overlast*, *afval* en gebrek aan *veiligheid* worden veel genoemd.

- Tevens vraagt men aandacht voor beter beleid omtrent versterking van de *natuur*, *biodiversiteit*, de *wegen* en *bermbeheer*.

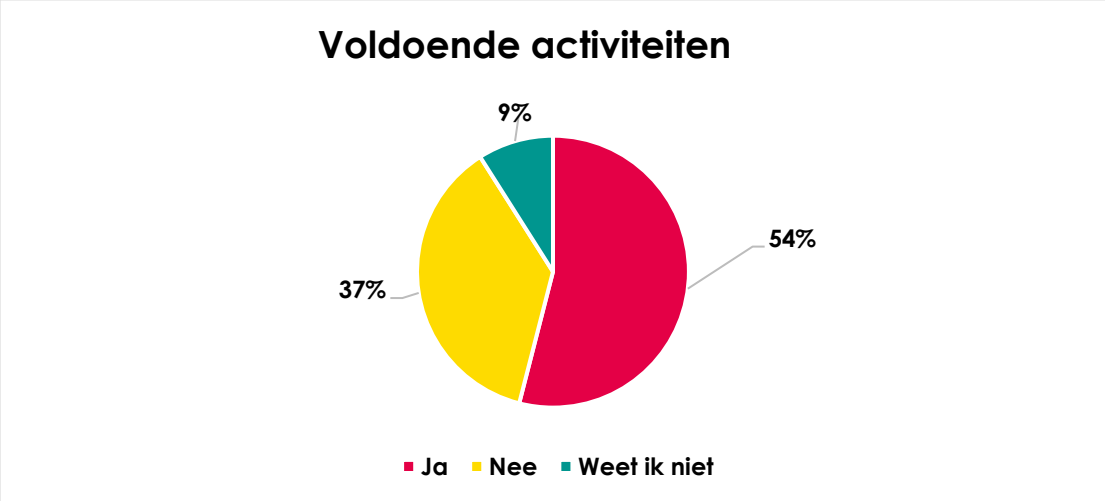
- Verder wordt meer contact met de gemeente gewenst. Men wil dat er *actiever contact* met de burger wordt opgenomen vanuit de gemeente. Ook eist men meer *inspraak* in de plannen die de gemeente smeed. Enkelen irriteren zich aan het *slome bureaucratische proces* en aan het gebrek aan *transparantie*.

Vraag 3: "Is er voldoende te doen voor jong en oud?"

- Ongeveer de helft van de respondenten is van mening dat er voldoende te doen is. Iets meer dan een derde geeft aan van niet. En bijna één op de tien weet het niet.

- Bij de toelichting geeft het merendeel van de nee antwoorders aan dat er niet voldoende te doen is voor de jeugd en jongeren. Ook geeft een enkeling aan dat er weinig te doen is voor mensen tussen de 18 en 30. Men is wel onder de indruk dat er genoeg voor senioren is.

Figuur 5: Voldoende activiteiten in de gemeente Borger-Odoorn

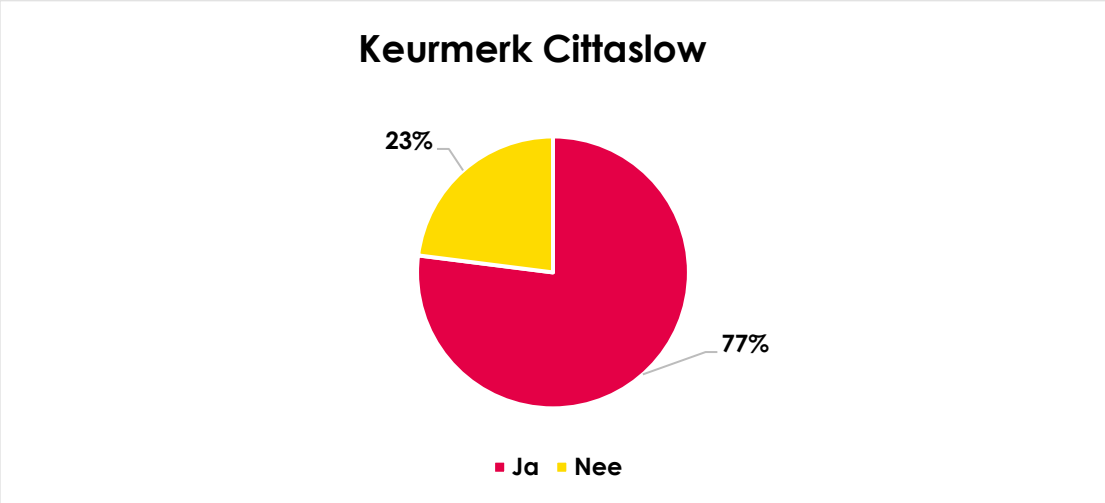


Keurmerk en betrokkenheid

Bij dit onderdeel van de vragenlijst kregen de respondenten nog twee vragen voorgelegd. Eén met betrekking tot het keurmerk Cittaslow. Een ander of men op de hoogte gehouden wil worden over de toekomst van de gemeente. Ten slotte kreeg men de optie om nog een laatste opmerking te plaatsen.

Met betrekking tot het keurmerk gaf zo'n 77% aan hier bekend mee te zijn.

Figuur 6: Affiniteit met keurmerk Cittaslow



De deelnemers van de enquête zijn gevraagd om een toelichting te geven wat het keurmerk voor hen betekent.

Van degenen die er bekend mee zijn geeft ongeveer de helft aan het een nietszeggend en nutteloos kenmerk te vinden. Men vond het voor de *sier*, *promotie*, *opgeblazen*, *zinloos* of *flauwekul*. Sommige respondenten vinden tevens dat er niet naar gehandeld wordt.

Ongeveer een vierde geeft aan het een mooi kenmerk die vinden. Respondenten gebruikten termen als *belangrijk*, *duurzaamheid*, *respect* en *rust*.

De rest van de mensen die het kent geeft aan eigenlijk niet echt te weten wat het betekent.

Enkele voorbeelden van opmerkingen van respondenten:

> *"Kwaliteit en bewaken van de leefomgeving is belangrijk. Denk ook aan cultureel erfgoed, streekproducten promoten e.d. Gemeente Borger-Odoorn moet z'n oorsprong behouden."*

> *"Ik vind dit erg belangrijk, hoewel ik er over het algemeen in de gemeente nog niet al te veel van merk. Ik vind bijvoorbeeld de autocross hier niet bij passen: kostbare landbouwgrond en natuur wordt vastgereden en het lawaai is niet passend bij het keurmerk."*

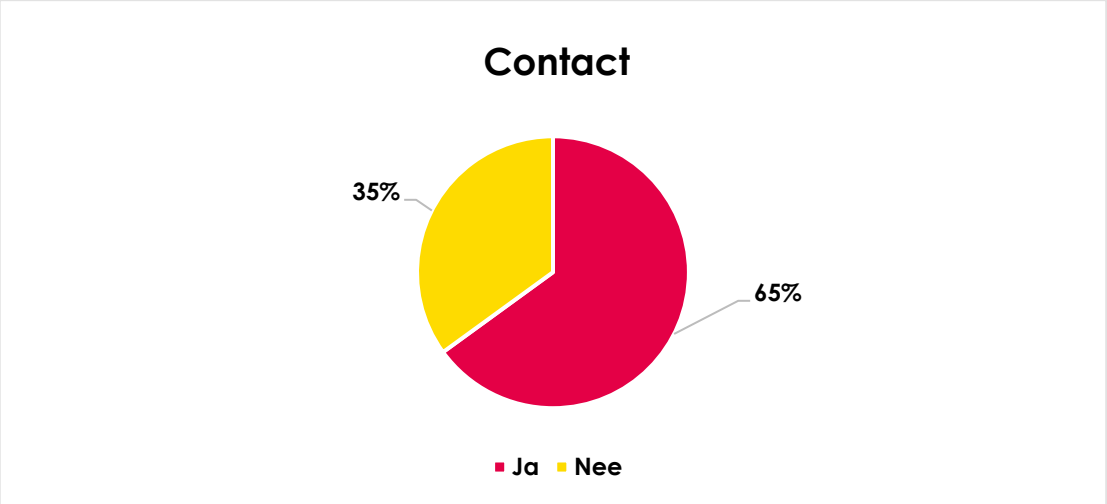
"Keurmerk voor gemeenten op het gebied van leefomgeving, landschap, streekproducten, milieu, cultuur en behoud van identiteit. Alleen wordt dat steeds minder. Steeds minder groen (zonnepanelen) en meer windmolens (uitzicht)."

"Nutteloze labels en stickers op de deuren zijn oninteressant voor de verduurzaming dan wel rationalisering van beleidsvoering. Een duurzaamheidslabel hebben betekent immers niet duurzaam te zijn."

"Dat met alles wat wij als gemeente doen het ook proberen zo duurzaam mogelijk te laten zijn. Dus respect voor mens, dier en natuur. Daarnaast betekent het voor mij dat de gemeente en zijn inwoners ernaar streven om lokale ondernemers zoveel mogelijk te steunen in plaats van grote multinationals."

"Veiligheid, duurzaamheid en natuur staat voorop in de gehele gemeente Borger-Odoorn. Helaas heb ik als bewoner van Klijndijk het idee, dat het doorgaande verkeer belangrijker is dan de veiligheid van de bewoners."

Figuur 7: Op de hoogte gehouden worden over de toekomst



Meer dan een derde van de deelnemers heeft geen behoefte om op de hoogte gehouden te worden. De rest geeft toestemming om via de mail op de hoogte gehouden te worden over de toekomst van de gemeente.

Als laatste kon men nog een opmerking achterlaten. Velen herhaalden dezelfde sentimenten die al bij het stukje behoud, gemis en activiteiten zijn besproken. Het grote verschil zat in de geluiden tegen *windmolens* en *zonnevelden*. Ongeveer een vijfde van de commentaren bevond zich in dit kader. Tevens waren er enkele klachten over de hoge kosten van het *afvoeren van vuilnis* en het plaatsen van *hoge gebouwen*.

think. do. connect.

E:M+MA.
Wijnhaven 88
2511 GA Den Haag
070 - 87 00 460
info@emma.nl
www.emma.nl
Volg ons op Facebook, Twitter en LinkedIn

