

Statencommissiestuk

Herziening beleid Provinciaal omgevingsplan I en regelgeving fysieke leefomgeving

Advies: ter behandeling in de Statencommissies Ruimte, Infrastructuur en
Mobiliteit en Milieu, Water en Groen op 26 augustus 2002

C-stuk

Behandeld door de heer H. van Laar, telefoonnummer (0592) 365868
Portefeuillehouder: mevrouw G. de Vries- Leggedoor

Inleiding

In uw vergadering van 14 januari 2002 behandelden uw commissies de door ons college vastgestelde Bestuursopdracht POP II, Evaluatie Provinciaal omgevingsplan (POP) I en Evaluatie Provinciale milieuverordening (PMV).

Het projectteam POP II heeft, overeenkomstig de planning, op 6 juni jl. het conceptvisiedeel, de lijst van herzieningspunten en het raamwerk herziening regelgeving fysieke leefomgeving vastgesteld. Op 10 juni jl. heeft de stuurgroep de desbetreffende stukken besproken.

Advies

1. Instemmen met het visiedeel voor POP II.
2. Instemmen met de lijst met herzieningspunten POP II als kader voor de voorontwerpfase POP II.
3. Instemmen met het raamwerk herziening regelgeving fysieke leefomgeving als kader voor de feitelijke herziening van de PMV Drenthe, de Provinciale verordening waterhuishouding (PVW) Drenthe en de Ontgrondingenverordening voor Drenthe 2000.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Het in 2004 vaststellen van het omgevingsbeleid voor de periode 2004-2010.

Argumenten

- 1.1. en 2.1. *Overeenkomstig de bestuursopdracht POP II en ons besluit van 18 december 2001 worden de daarbij aangekondigde producten geleverd met uitzondering van de voorlopige inhoudsopgave POP II met een toelichting daarop.*
- 3.1. *Ons college heeft op 18 december 2001 met betrekking tot het Advies Evaluatie PMV besloten dat ten aanzien van het vervolgtraject zal worden aangesloten bij de procedure voor POP II.*

Uitvoering

Zie plan van aanpak (PvA) voorontwerpfase.

Tijdsplanning

16 augustus 2002 Behandeling visiedeel, herzieningspunten POP en raamwerk herziening regelgeving in de Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid (PCO).

Financiën

N.v.t. De middelen zijn in de bestuursopdracht POP II aangegeven.

Monitoring en evaluatie

N.v.t.

Extern betrokkenen

- De gemeenten, de waterschappen en de rijksdiensten.
- De in de PCO vertegenwoordigde instanties.

Communicatie

Zie PvA voorontwerpfase.

Bijlagen

1. Provinciaal omgevingsplan Drenthe. Een visie op Drenthe (voorlopig visiedeel POP II), inclusief:
 - herzieningspunten en nieuwe onderdelen voor de delen B, C, D en E.
 - notitie Raamwerk voor herziening regelgeving fysieke leefomgeving.
2. SEA en m.e.r. in relatie tot POP II.
3. Plan van aanpak voorontwerpfase.

Ter inzage in de leeskamer

1. Advies Evaluatie PMV, november 2001.

Assen, 30 juli 2002

Kenmerk: 25/6.7/2002005574

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter

J.D. Nauta, griffier

gm/coll.

Het POP I is door provinciale staten (PS) vastgesteld op 16 december 1998.

Op grond van de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (WHH) moet aan het eind van de eerste vier jaar van de planperiode een nieuw plan zijn vastgesteld, dan wel een besluit worden genomen tot verlenging van het bestaande plan (maximaal twee jaar Wm en vier jaar WHH). De (eerste) verlengingsdatum van het POP I, op basis van de Wm en de WHH, is 16 december 2002. Per 16 december 2004 dient het milieudeel van het POP I te worden herzien.

Op basis van de in het voorjaar van 2001 gehouden evaluatie van het POP I, op basis van bestuurlijke rondes met andere overheden en doelgroepen, beleidsmonitoring, voorbereiding Nota wonen, Bouwstenenklankbordgroep intensieve veehouderij en interne evaluatierondes, is de conclusie dat, naast het aflopen van de wettelijke plantermijnen, het provinciaal beleid op een aantal punten aan heroverweging of herformulering toe is.

Volgens planning wordt hierbij de inventarisatiefase herziening POP II afgerond en wordt aansluitend de consultatie/besluitvorming in gang gezet richting de PCO en PS.

De inhoud van POP II zal, met inachtneming van de herzieningspunten, niet wezenlijk verschillen van POP I. Aan de hand van de inhoudelijke bijstelling zal, in de voorontwerpfase, beoordeeld worden of er aanleiding is wijziging aan te brengen in de structuur van het POP.

Wel moet hierbij worden opgemerkt dat in de bestuursopdracht POP II is aangegeven dat moet worden uitgegaan van de in het POP I aangehouden structuur, waarbij gewerkt wordt met een visiedeel, een toetsingsdeel, een ontwikkelingsdeel, een gebiedsdeel en een uitvoeringsdeel.

Strategic Environmental Assessment (SEA) en M.E.R in relatie tot POP II

Strategic Environmental Assessment (SEA)

Op 27 juni 2001 is een Europese richtlijn vastgesteld voor de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's: SEA. In essentie schrijft de richtlijn voor om bij het opstellen of herzien van bepaalde plannen, zoals ons Provinciaal omgevingsplan (POP), een onderzoek te doen naar de consequenties voor het milieu. Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met de regels voor milieueffectrapportage, die overigens alleen gelden voor concreet omschreven voornemens, boven een wettelijk vastgelegde drempelwaarde.

De richtlijn is in werking getreden op 27 juni 2001. De doorwerking vindt plaats via het opstellen c.q wijzigen van nationale regelgeving. De nationale overheden van de Europese Unie hebben hiervoor de tijd gekregen tot 21 juli 2004.

Formeel gezien gelden de bepaling van de SEA-richtlijn dus niet voor de lopende herziening van het POP.

M.e.r.

De vraag in hoeverre de herziening van het POP noodzaakt tot het m.e.r. kan pas beantwoord worden als zicht bestaat op de concrete beleidsteksten. Immers: m.e.r.-plicht geldt alleen voor concrete beleidsbeslissingen en mits de desbetreffende voornemens de drempelwaarden in m.e.r.-regels overstijgen.

In de uitgangspunten voor de herziening van het POP is opgenomen dat "bij de formulering van de doelstellingen en planteksten rekening (wordt ge)houden met de vereisten voor een goede monitoring".

Dit kan inhouden dat er meer concrete beleidsbeslissingen in het plan worden opgenomen met als neveneffect dat er voor onderdelen ook sprake is van een m.e.r.-plicht.

Plan van aanpak voorontwerpfase POP II

Inleiding

Tijdens de voorontwerpfase wordt het POP feitelijk als voorontwerp beschreven. Dit gebeurt op basis van de informatie uit de inventarisatiefase en op basis van informatie die de makers zelf verzamelen. De externe reacties op het visiedeel en de lijst van herzieningspunten (die tijdens de inventarisatiefase zijn opgesteld) worden bij de opstelling van het voorontwerp als bouwstenen gebruikt. Ook wordt in het voorontwerp de actuele stand van zaken met betrekking tot het rijksbeleid ingebracht.

Tijdsplanning

De voorontwerpfase beslaat de periode juni 2002 tot en met februari 2003. In de maanden juni tot en met september wordt het visiedeel met een aantal doelgroepen besproken, zodat hun inbreng meegenomen kan worden tijdens het opstellen van het voorontwerp.

Het projectteam stelt op 12 november 2002 de tekst van het voorontwerp vast.

Het bestuurlijke traject ziet er als volgt uit.

- Afronding inventarisatiefase

- | | | |
|------------------------------|---|--|
| GS 25 juni 2002 | - | Instemming GS met visiedeel en lijst van herzieningspunten als kader voor voorontwerpfase. |
| | - | Visiedeel agenderen voor Statencommissies Milieu, Water en Groen (MWG) en Ruimte, Infrastructuur en Mobiliteit (RIM) (26 augustus 2002) en Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid (PCO) (16 augustus 2002). |
| 12 augustus-7 september 2002 | - | Bestuurlijk overleg met gemeenten en waterschappen over visiedeel en lijst van herzieningspunten (twee overleggen met de gemeenten en waterschappen op basis van de regio-indeling gebiedsgerichte uitvoering, te weten een overleg noord en een overleg zuid, waarbij de rijksdiensten worden uitgenodigd). |

- Behandeling tijdens voorontwerpfase

- | | | |
|---------------------|---|--|
| GS 29 oktober 2002 | - | Vaststelling ontwerpstatenbesluit tot verlenging POP met twee jaar. |
| GS 3 december 2002 | - | Behandeling conceptvoorontwerp ter informatie. |
| PS 18 december 2002 | - | Vaststelling besluit tot verlenging POP met twee jaar. |
| GS @ januari 2003 | - | Vaststelling voorontwerp. |
| | - | Voorontwerp bespreken in PCO (@ februari 2003) en in de Statencommissies MWG en RIM (@ februari 2003). |

Communicatie tijdens de voorontwerpfase

Tijdens de voorontwerpfase is communicatie met de doelgroepen van groot belang. Wij willen immers dat er optimaal gebruik is gemaakt van visies en ideeën die in de Drentse samenleving over de fysieke leefomgeving leven.

Doelgroepen

- Rijksdiensten, inspecties, waterschappen en gemeenten
- Externe deskundigen

Bovenstaande partijen zijn tijdens de inventarisatiefase al betrokken bij het proces. Hun inbreng is ook verwerkt in het visiedeel. Zij blijven ook tijdens de voorontwerpfase* gesprekspartner. Wat betreft de overheden is er duidelijk sprake van tweerichtingsverkeer: de overheden reageren op conceptteksten van de provincie en geven zelf aan welke punten voor hen van belang zijn.

- Statenleden

Op 27 augustus 2002 worden het visiedeel en de lijst van herzieningspunten geagendeerd voor een gezamenlijke vergadering van de daarvoor in aanmerking komende statencommissies. Tijdens deze bijeenkomsten wordt het debat gevoerd over de aangegeven beleidslijnen. De reacties worden als bouwsteen voor het voorlopig ontwerp meegenomen. Tijdens de voorontwerpfase worden de statencommissies geïnformeerd en geconsulteerd op de daarvoor geëigende momenten.

- Medewerkers van de provincie

De leden van het projectteam POP vormen de link naar de eigen afdelingen (met andere woorden: van hen wordt verwacht dat zij de eigen groep informeren en waar mogelijk activeren om bij te dragen aan het POP-proces). Daarnaast krijgen medewerkers via het huisnet informatie en worden product-groepbijeenkomsten georganiseerd ter informatie over de voortgang.

- Natuur-, milieu- en consumentenorganisaties, land- en tuinbouworganisaties en nutsbedrijven (waterleidingmaatschappij en energiebedrijven)
- Bedrijfsleven
- Overige belangen- en dorpsverenigingen

Deze partijen nemen deels zitting in de PCO. Via dit orgaan worden zij bijgepraat over de ontwikkelingen rond het POP. De PCO krijgt het visiedeel en de lijst met herzieningspunten toegestuurd, zodat zij deze op 16 augustus 2002 kunnen bespreken. Eventuele reacties hierop worden als bouwsteen voor het voorlopig ontwerp meegenomen.

- Overige belangenverenigingen
- Burgers

De burgers hebben nog geen actieve rol in het proces gekregen. De tekst en de inhoud van het visiedeel dat onlangs is opgesteld, zijn dermate abstract geformuleerd dat dit niet goed aansluit bij de beleving van de burger. Het uitgangspunt is: het heeft pas zin om de buitenwacht een interactieve rol te geven als zij op heldere en concrete zaken kan reageren. Als het voorlopige ontwerp gereed is, worden burgers nadrukkelijk betrokken bij het proces. Dit kan via verschillende communicatiemiddelen gebeuren. Denk daarbij aan bijeenkomsten, nieuwsbrieven, etc.

Om de burgers die graag in een eerder stadium hun bijdrage willen leveren en die nuttige opmerkingen hebben, die tijdens het opstellen van het voorlopige ontwerp van belang zijn, wordt een korte campagne gestart waarbij burgers gevraagd wordt te reageren op stellingen, die wij op basis van de herzieningspunten kiezen. Ook overige belangenverenigingen kunnen op deze stellingen/dilemma's reageren.

De campagne dient te stroken met de planning van de werkzaamheden voor het voorontwerp. In de tweede helft van september zal de campagne dan ook moeten zijn afgelopen. Een en ander betekent dat in de tweede helft van augustus gestart zal moeten worden. Op basis van de thema's uit het visiedeel en de lijst van herzieningspunten wordt een beperkt aantal stellingen geformuleerd (vijf) en deze worden aan de burgers voorgelegd met de vraag om reactie.

* Zie toelichting.

De planning is als volgt.

Week 34 (19-23 augustus)	Aankondiging stellingencampagne via Internet en een korte advertentiecampagne in de regionale kranten.
Week 35 (26-30 augustus)	Stelling 1.
Week 35 (2-6 september)	Stelling 2.
Week 36 (9-13 september)	Stelling 3.
Week 37 (16-20 september)	Stelling 4.
Week 38 (23-27 september)	Stelling 5.
Week 39	Afronding campagne met een chatsessie, waarbij de POP-gedeputeerden bereikbaar zijn.

De kosten van de campagne worden geraamd op € 5.000,-- en komen ten laste van het budget Herziening POP II.

Het resultaat van de stellingencampagne zal als basisinformatie worden betrokken bij de opstelling van het voorontwerp-POP II.

Plan van aanpak

Op basis van bovenstaande specificering en de projectplanning kan de communicatie als volgt worden ingezet (zie volgende pagina).

Fase voorontwerpplan* (juni 2002-februari 2003)

Data	Actie	Besluitvorming	Communicatie
Juni 2002 en verder	Verwerking reacties op visiedeel en voorbereiding voorlopig ontwerp door projectteam.		<u>Intern</u> <ul style="list-style-type: none"> - Via leden projectteam productgroepen informeren en activeren. - Huisnet benutten. - Bijeenkomsten voor medewerkers. <u>Extern</u> <ul style="list-style-type: none"> - Rijksdiensten, inspecties, gemeenten en waterschappen bestuurlijk consulteren (reactieronde op visiedeel). - Statenleden via commissievergaderingen consulteren (reactieronde op visiedeel). - Belangenverenigingen (deels) via de PCO inschakelen (reactieronde op visiedeel). - Rijksdiensten, inspecties, gemeenten en waterschappen ambtelijk consulteren (bouwstenen voorlopig ontwerp). - Deskundigen consulteren (bouwstenen voorlopig ontwerp). - Burgers en overige belangenverenigingen betrekken via korte "stellingencampagne" (bouwstenen voorlopig ontwerp).
@ november 2002	Vaststelling voorlopig ontwerp door projectteam.		<u>Intern</u> <ul style="list-style-type: none"> - Huisnet.
3 december 2002		Concept voorlopig ontwerp ter informatie in GS.	
@ januari 2003	Voorlopig ontwerp bespreken in PCO/VVBD (@ februari 2003) en Statencommissies MWG en RIM (@ februari 2003).	Vaststelling voorlopig ontwerp POP door GS.	<u>Intern</u> <ul style="list-style-type: none"> - Huisnet. <u>Extern</u> <ul style="list-style-type: none"> - Persbericht. - Bericht op Internet. - Bestuurlijk overleg voeren met gemeenten, waterschappen, rijksdiensten en overige doelgroepen. - Breed debat op basis van het voorlopige ontwerp; ter inzage leggen voor de burgers en overige belangenverenigingen. <p>Status: <u>reacties polsen</u>, periode januari-februari 2003 (inclusief bijeenkomsten in de provincie). Reacties worden meegenomen in ontwerpfase*, consultatie heeft geen juridische status.</p>

Toelichting

Communicatie tijdens de voorontwerpfase*

Situatieschets

De afgelopen maanden is tijdens de inventarisatiefase onderzocht welke punten van het POP herzien kunnen worden. Daarnaast is er in deze fase een nieuw visiedeel opgesteld dat als uitgangspunt voor POP II zal dienen. Op basis van deze twee documenten wordt in de periode juni 2002-februari 2003 gewerkt aan de volgende stap in het traject: het opstellen van een voorlopig ontwerp van het POP II. Hierin wordt beschreven hoe wij de doelstellingen en grondslagen van het POP II, die in het visiedeel benoemd zijn, in de praktijk willen vormgeven. Het opstellen van dit voorlopige ontwerp gebeurt tijdens de zogenaamde voorontwerpfase*. Hierbij komen ook de volgende zaken aan de orde: de actuele stand van zaken met betrekking tot het rijksbeleid, de rol van de provincie, toetsing en handhaving.

De rol van communicatie

Tijdens de voorontwerpfase* wordt een tekstvoorstel gemaakt voor het uitwerkingsdeel van het nieuwe POP. In feite vormt dit de kern van het POP omdat hier concreet wordt gemaakt hoe we onze visie op Drenthe in de praktijk kunnen brengen. Communicatie speelt in deze fase een grote rol. Als het voorlopige ontwerp afgerond is, komen de doelgroepen nadrukkelijk in beeld. Wij vragen ze dan om hun inbreng en reacties kenbaar te maken. De opmerkingen die via de doelgroepen tot ons komen, worden vervolgens verwerkt in de ontwerpfase*. Tijdens deze fase wordt het ontwerp nader ingevuld, tot er een uiteindelijk document ligt dat gereed is voor (juridische) inspraak en vaststelling.

De randvoorwaarden (wanneer kan een doelgroep meedenken, op welk niveau gebeurt dat) moeten helder zijn en duidelijk gecommuniceerd worden. Als uitgangspunt is gekozen voor het model waarin de provincie een eerste ontwerp levert, waarop de burgers kunnen reageren.

De meeste andere doelgroepen zijn al in een eerder stadium bij het project betrokken. Dit zijn met name de overige overheden. Maar ook de statenleden en de leden van de PCO bespreken in augustus het visiedeel en de lijst van herzieningspunten. Ingekomen reacties hierop kunnen een bouwsteen vormen bij het maken van het voorlopig ontwerp.

* De term voorontwerpfase is bekend bij overheidsmedewerkers, maar zegt de gemiddelde burger niets. Het lijkt ons goed een alternatieve term te gebruiken die voor burgers en andere doelgroepen ook begrijpelijk is, bijvoorbeeld opbouwfase. Deze term geeft aan dat wij de inhoud van het POP nog "aan het bouwen" zijn en dat anderen ook inbreng kunnen leveren. Ook de term ontwerpfase is tamelijk abstract. Deze kan vervangen worden door afbouwfase. De term vaststellingsfase kan vervangen worden door opleveringsfase. Zo wordt door middel van metaforen duidelijk gemaakt wat wij precies aan het doen bent. In het bijgevoegde schema zijn de fases op papier gezet. Deze verbeelding maakt in één opslag duidelijk hoe het traject loopt en door middel van het pijltje ziet u in welke fase wij ons nu bevinden. Dit schema kan ter verduidelijking gebruikt worden bij alle externe communicatie-uitingen.

Schematische weergave opstelling POP II

Januari-juni 2002	Inventarisatiefase <ul style="list-style-type: none">- Opstellen van het visiedeel voor POP II.- Vaststellen van herzieningspunten voor POP II.
→ Juni 2002-februari 2003	Opbouwfase Bouwen aan het voorontwerp van POP II.
Februari-september 2003	Afbouwfase Het voorontwerp invullen en afronden op basis van reacties van derden.
September 2003-mei 2004	Opleveringsfase Inspraakprocedure en besluitvorming ten aanzien van het ontwerp.

gm/coll.

Provinciaal omgevingsplan Drenthe

Een visie op Drenthe

(voorlopig visiedeel POP II)



PROVINCIE DRENTHE

PROVINCIAAL OMGEVINGSPLAN DRENTHE

Een visie op Drenthe

(voorlopig visiedeel POP II)

18 juni 2002

INHOUD

1.	INLEIDING	5
2.	DOELSTELLINGEN VOOR EEN DUURZAME ONTWIKKELING	7
3.	GRONDSLAGEN IN HET OMGEVINGSBELEID	9
4.	POSITIONERING VAN DRENTHE IN ZIJN OMGEVING	13
5.	ONTWIKKELINGEN IN MAATSCHAPPIJ EN LEEFOMGEVING	17
6.	ONTWIKKELINGEN IN BELEID EN BESTUUR	23
7.	ONTWIKKELRICHTINGEN VOOR STEDELIJK EN LANDELIJK GEBIED	25
7.1.	Het stedelijk gebied	25
7.2.	Het landelijk gebied	29
8.	SAMENWERKING EN RESULTAATGERICHTHEID IN DE UITVOERING	33
	BIJLAGEN	35
1.	Herzieningspunten en nieuwe onderdelen voor de delen B, C, D en E	36
2.	Raamwerk voor herziening regelgeving fysieke leefomgeving	46
3.	Afkortingenwijzer	56

1. INLEIDING

Dit deel van het Provinciaal omgevingsplan (POP) Drenthe bevat een visie op een duurzame ontwikkeling van Drenthe voor de periode tot circa 2030. Een aantal belangrijke rijksnota's en plannen houdt ook deze termijn aan. Het is geen blauwdruk voor hoe Drenthe er dan uit zal zien. Het bevat wel een beschrijving van de hoofdlijnen voor het te voeren omgevingsbeleid voor Drenthe op de middellange (tot 2020) en lange termijn.

Het Drentse omgevingsbeleid bouwt verder op de hoofdlijnen die met *Kompas voor het Noorden* zijn ingezet en met het vorige omgevingsplan een concrete uitwerking hebben gekregen. Het denken in mal (:concentreren van stedelijke ontwikkelingen in economische kernzones) en contramal (:behoud en versterking van de kwaliteiten van het landelijk gebied) staat daarin centraal. Dit omgevingsplan wil een aantal lijnen in de uitvoering versterken.

Het *Kompas voor het Noorden* zet in op een dynamische economie en sterke steden die zich in een aantrekkelijke omgeving bevinden. De economische activiteiten worden gebundeld in de kernzones. Dit stimuleert de ontwikkeling en draagt tegelijkertijd bij aan het verbreden van het draagvlak voor de voorzieningen in de steden. De sterkere ontwikkeling van de steden zorgt onder andere voor een beter vestigingsklimaat. Door deze insteek vermindert de druk op het landelijk gebied. Er wordt voorkomen dat de ruimte versnipperd en dat het landelijk gebied verstedelijkt. Dit landelijk gebied is een belangrijke drager voor activiteiten zoals de landbouw, toerisme en recreatie. Het gebied beschikt over waarden op het gebied van natuur, milieu en cultuurhistorie en landschap.

Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling worden een hoofddoelstelling, en daarvan afgeleid, subdoelstellingen geformuleerd. Deze vormen het vertrekpunt om toekomst- en ontwikkelingsgericht met Drenthe aan de slag te gaan.

Daarnaast zijn grondslagen voor het Drentse omgevingsbeleid aangegeven. Deze volgen uit het streven naar een duurzame ontwikkeling en de doelstellingen. De functie van de grondslagen is dat zij een methodische benadering bieden voor het opstellen van het Drentse omgevingsbeleid. Daarnaast kunnen ze besluitvormingsprocessen ondersteunen door duurzame ontwikkeling daarbinnen een centrale plaats te geven.

Vervolgens is de vraag aan de orde waar de provincie Drenthe staat als gebied en welke positie wordt ingenomen als bestuurslaag. Wat onderscheidt het van andere provincies? Wat zijn de sterke en minder sterke zijden en hoe verhoudt Drenthe zich tot zijn omgeving? Daarom wordt Drenthe ook gekenschetst op grond van de specifieke gebiedskenmerken (fysisch-geografisch) en de ligging ten opzichte van diverse netwerken.

Vanuit het besef wat het Drentse omgevingsbeleid wil bereiken en wat daarbij het vertrekpunt is, wordt verkend welke de belangrijkste ontwikkelingen zijn voor Drenthe. Het gaat dan om ontwikkelingen in de maatschappij, in de fysieke leefomgeving, in het overheidsbeleid en in de bestuurlijke samenwerking en verhoudingen. Het gaat om die ontwikkelingen die voor het Drentse omgevingsbeleid van belang zijn.

Op basis van een inschatting van de mogelijke gevolgen hiervan worden de belangrijkste ontwikkelingsrichtingen aangegeven die voor het streven naar een duurzame ontwikkeling als belangrijk worden gezien. Vanwege de verschillen in problematiek zijn daarbij verschillende accenten te leggen naar het stedelijk en landelijk gebied. Deze worden afzonderlijk beschreven.

De visie sluit af met de opvatting van de provincie hoe zij, samen met andere overheden, organisaties, bedrijven en burgers, het benoemde wensbeeld wil uitvoeren en op resultaten wil beoordelen.

De provincie wil de voorwaarden scheppen voor een ontwikkelingsgericht omgevingsbeleid en sturen op de kwaliteit van Drenthe als totaal, waarbij het een ruime verantwoordelijkheid toekent aan gemeenten en waterschappen.

2. DOELSTELLINGEN VOOR EEN DUURZAME ONTWIKKELING

Het centrale uitgangspunt voor het provinciaal beleid is en blijft het streven naar een duurzame ontwikkeling. Daarin past dat de mens nadrukkelijker een plaats krijgt in het omgevingsbeleid.

Het vertrekpunt voor een duurzame ontwikkeling gaat uit van het bestaan van een ecologisch, een economisch en een sociaal kapitaal in de provincie Drenthe¹. In feite gaat het bij duurzame ontwikkeling om het verbeteren en instandhouden van bepaalde kwaliteiten: zowel voor nu als in de toekomst, zowel hier als elders.

Dit leidt tot de volgende hoofddoelstelling voor het Drentse omgevingsbeleid.

Hoofddoelstelling

Het tot stand brengen van een evenwicht tussen enerzijds ontwikkeling en anderzijds handhaving en vergroting van de kwaliteiten van Drenthe.

Deze benadering wil niet zeggen dat de provincie op alle kwaliteiten tegelijk wil sturen. Sturing vindt plaats op basis van selectiviteit: alleen die kwaliteiten die cruciaal zijn voor Drenthe en die de provincie aangaan op basis van wettelijke taken, autonome bevoegdheden, uitgewerkt in het bestuursprogramma of anderszins.

Kwaliteiten van Drenthe zijn bijvoorbeeld: veel ruimte, het Drentse landschap, relatief goede milieuomstandigheden, natuurkwaliteit, grondgebonden landbouw, rust, sporen van het verleden en herkenbare watersystemen en de sociaal-economische kwaliteiten. Deze kwaliteitskenmerken vormen een groot kapitaal en spelen bij de ontwikkeling van Drenthe steeds een rol.

Vanuit deze hoofddoelstelling zijn de volgende doelstellingen afgeleid.

Doelstellingen

Het omgevingsbeleid draagt bij aan een duurzame ontwikkeling van de afzonderlijke functies, zonder daarbij de samenhang tussen die functies uit het oog te verliezen. Een uitgangspunt daarbij is dat de afwenteling van eventuele negatieve effecten naar andere functies, andere gebieden en naar de toekomst toe zoveel mogelijk wordt vermeden. Hierna worden in algemene zin de belangrijkste doelstellingen voor de langere termijn beschreven. De uitwerking en het meetbaar maken van deze doelstellingen vindt plaats in de overige onderdelen van dit omgevingsplan.

- Een leefmilieu, een sociale kwaliteit en een duurzame economische groei; zowel op elk van deze terreinen afzonderlijk, als in onderlinge samenhang.
- Een omgevingskwaliteit die is gebaseerd op eisen vanuit gezondheid, veiligheid, milieu, welzijn en sociale rechtvaardigheid.
- Het centraal staan van het behoud en de ontwikkeling van een evenwichtig en duurzaam milieu als levensvoorwaarde voor mens, dier en plant (biodiversiteit).
- Een milieukwaliteit die uitgaat van de huidige Drentse milieukwaliteit en die mogelijkheden benut om deze te verbeteren.

¹ Brundtlandrapport, drie kapitalenmodel.

- Een zuinig gebruik van de ruimte.
- Een zuinig gebruik van grondstoffen - waaronder energie - op basis van preventie, duurzame bronnen, hergebruik en efficiënte benutting.
- De kwaliteit van de bebouwde omgeving, mede op basis van de principes van duurzaam (stede)bouwen, gericht op ontwikkeling en vernieuwing.
- Een verkeersinfrastructuur die uitgaat van de behoefte aan mobiliteit en daarmee blijft binnen de randvoorwaarden van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid.
- Voldoende bedrijventerreinen, waarop bedrijven actief invulling geven aan parkmanagement.
- Woongebieden, afgestemd op de behoefte en geconcentreerd in de stedelijke gebieden.
- Ondersteuning en instandhouding van de aanwezige zorgstructuur.
- Een aantrekkelijk en doelmatig ingericht landelijk gebied op basis van watersystemen, samenhang tussen stedelijk en landelijk gebied en cultuurhistorische kenmerken.
- Een gezonde, grondgebonden agrarische sector op basis van verweving of scheiding op maat.
- Incidentele wateroverlast wordt beperkt tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau.
- Een kwalitatief sterke en herkenbare sector recreatie en toerisme.
- Een transparante, integrale uitvoering van het provinciale beleid op basis van programmering en samenwerking en een daarbij passend instrumentarium.

3. GRONDSLAGEN IN HET OMGEVINGSBELEID

Naast een uitwerking van het streven naar duurzame ontwikkeling in een hoofddoelstelling en daarvan afgeleide doelstellingen, wordt hieronder ook een methodische uitwerking gegeven door zes grondslagen voor het Drentse omgevingsbeleid te benoemen. Deze grondslagen zijn te zien als universele uitgangspunten om het streven naar een duurzame ontwikkeling een centrale plaats te geven in besluitvormingsprocessen. Universeel in de betekenis dat ze nu algemeen erkend worden als belangrijk, ook voor de langere termijn. In de toepassing gaat het bijvoorbeeld om het onderbouwen van te maken keuzes in gebiedsplannen, structuurvisies, vergunningen of andere door de provincie te nemen besluiten. Het gebruik van de grondslagen leidt ertoe dat tijdens de voorbereiding van en tijdens de besluitvorming de gevolgen voor een duurzame ontwikkeling zichtbaar worden gemaakt, zodat daarmee rekening kan worden gehouden bij het nemen van een besluit.

De Drentse samenleving

Een provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving gaat al snel over structuren en de harde aspecten in de maatschappij zoals infrastructuur, economie en landschap. Waar het dan impliceert om gaat, is goede randvoorwaarden neer te zetten waarbinnen mensen gemakkelijk aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen en zich kunnen ontplooiën. Het doel om de sociale dimensie als grondslag neer te zetten, is de mens en zijn behoeften meer centraal te stellen. Dit gericht op basisvoorzieningen waardoor mensen zo lang mogelijk in hun vertrouwde leefomgeving kunnen blijven functioneren. Ook bestaat de behoefte de ruimte zo in te richten dat deze rekening houdt met de diversiteit aan levensfasen, leefstijl en dagindeling, een goede milieukwaliteit biedt en bescherming tegen onveiligheid.

Voor deze grondslag is geen eenvoudig toepasbare voorkeursvolgorde aan te geven. Wel zijn er methodieken beschikbaar om maatregelen op hun gevolgen voor de sociale dimensie te beoordelen.

De waterstromen

De Drentse watersystemen vinden alle hun oorsprong in Drenthe zelf. Dit geeft ons unieke mogelijkheden om de potenties van de watersystemen optimaal te benutten. De watersysteembepaling is daarom één van de ordenende principes. Dat wil zeggen: bij de functietoekenning, de inrichting, het beheer en het gebruik van de fysieke omgeving wordt uitgegaan van de eigenschappen en potenties van het watersysteem. De natuurlijke veerkracht van het watersysteem om extreme omstandigheden op te vangen, wordt daarbij gehandhaafd en waar nodig hersteld. Dit betekent dat het watersysteem meer ruimte nodig zal hebben dan het nu heeft.

Voor deze grondslag geldt de volgende voorkeursvolgorde om oplossingsrichtingen in de besluitvorming aan te kunnen toetsen. Voor het kwantiteitsbeheer geldt de trits: vasthouden, bergen en - als het niet anders kan - afvoeren. Voor watertekorten in de zomer staat waterconserving voorop. Aanvoer van gebiedsvreemd water beperkt zich tot de daarvoor aangewezen gebieden. Het kwaliteitsbeheer wordt gebaseerd op de trits: schoonhouden, scheiden en - als het niet anders kan - zuiveren.

De fysieke infrastructuur

De huidige infrastructuur is de basis voor de komende decennia. De consequentie is dat uitbreiding van hoog dynamische functies, die de infrastructuur sterk belasten, bij de aanwezige infrastructuur plaatsvindt.

Een andere consequentie is dat wegen, spoor, leidingen en overige infrastructurele voorzieningen zoveel mogelijk worden gebundeld. Inspanningen ten aanzien van de infrastructuur zullen vooral gericht zijn op het vergroten van de bereikbaarheid en de veiligheid, het optimaliseren van de huidige situatie en waar mogelijk, het verbeteren van de inpassing in de fysieke omgeving.

De voorkeursvolgorde is: benutten en versterken van de bestaande infrastructuur, het selectief gebruiken daarvan en als het niet anders kan, aanleg van nieuwe infrastructuur.

Een landschappelijke kwaliteit

Drenthe heeft een eigen kenmerkende ruimtelijke kwaliteit en een grote mate van variatie en verschil daarmee sterk van andere provincies. Het is het resultaat van de historische en culturele ontwikkeling binnen specifieke fysisch-geografische kenmerken en gaat van oudsher gepaard met sociale verbanden. Het komt tot uiting in beelden van de bebouwde omgeving, van het landelijk gebied en van de samenhang tussen beide en kan uitgelegd worden in termen van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarden.

Het gaat daarbij om behoud en herstel van historische waarden en het behoud van de eigen identiteit van de Drentse samenleving. In die zin wil dit omgevingsplan het landschap als grondslag voor het omgevingsbeleid hanteren.

Deze grondslag is niet in een voorkeursvolgorde te vertalen, maar de essentie is een benadering die "ontwikkelingsgericht" is, "rekening houdt met het grotere geheel" en "oog heeft voor details".

Een zuinig ruimtegebruik

Door maatschappelijke en economische ontwikkelingen zal er altijd vraag zijn naar nieuwe ruimte, terwijl de Drentse ruimte al volledig naar functies is bestemd. De Drentse ruimte zal zich dan ook blijven vernieuwen. Soms kunnen verschillende functies goed samengaan zonder dat ze elkaar hinderen. Veelal zal het ruimte geven aan een nieuwe functie, met het oog op de baten die daarbij voor ogen staan, de "bewegingsruimte" voor een bestaande functie beperken of deze zelfs verdrijven.

Voor het stedelijk ruimtebeslag wordt als voorkeursvolgorde aangehouden: beter gebruiken van hetzelfde oppervlak door intensiveren en het meervoudig gebruiken van de ruimte, aanpassen van het ruimtegebruik door herstructurering en transformatie en het opnieuw inrichten van de ruimte door functieverandering. Pas als deze benaderingen niet tot een gewenste oplossing leiden, is kernuitbreiding te overwegen.

Voor het landelijk gebied zal de oplossing veelal in het combineren van functies gevonden kunnen worden en daarnaast via functieverandering.

Een duurzame energiehuishouding

Een toenemende welvaart leidt tot een groeiende uitstoot van broeikasgassen. Dat leidt weer tot een stijging van de wereldtemperatuur c.q. een verandering van het klimaat. Daarnaast kunnen de aantasting van de bodemkwaliteit en veranderingen in het bodemgebruik de uitstoot van dergelijke gassen vergroten. Daarom is het belangrijk emissies, met name van kooldioxide, te beperken. Voor de lange termijn wordt ingezet op het realiseren van een duurzame energie-

huishouding, met als doel absolute ontkoppeling tussen economische groei en uitstoot van kooldioxide.

Een duurzame energiehuishouding houdt in het toepassing geven aan de voorkeursvolgorde: eerst energie besparen, dan energie betrekken uit duurzame bronnen en als dat niet voldoende is om de energiebehoefte te dekken, het efficiënt inzetten van fossiele brandstoffen.

4. POSITIONERING VAN DRENTHE IN ZIJN OMGEVING

Hoewel de positie van Drenthe als geografisch gebied en als bestuurlijke eenheid duidelijk is, zal iedereen bevestigen dat Drenthe onmiskenbare relaties heeft met zijn omgeving. Door alleen al te kijken naar de dagelijkse verkeersstromen en een landschappelijk eenheid als de Veenkoloniën, blijkt dat maatschappelijk leven en landschapsstructuren zich over provinciegrenzen bewegen.

Voor een duurzame ontwikkeling van Drenthe is het daarom belangrijk te benoemen wat Drenthe uniek maakt en waar belangrijke aanknopingspunten liggen om die gewenste ontwikkeling te stimuleren. Daartoe wordt Drenthe gepositioneerd tegen de achtergrond van de fysisch-geografische ligging en provinciegrensoverschrijdende netwerken.

Fysisch-geografische ligging

De positie van Drenthe als bijzondere zandprovincie is van wezenlijke betekenis voor de fysisch- en historisch-geografische situatie in en rond Drenthe. De overige zandprovincies in Nederland kenmerken zich door een intensief grondgebruik en (grote) mestoverschotten, mede als gevolg van het grote aandeel van de niet-grondgebonden landbouw.

De landbouw in Drenthe heeft echter een duidelijk grondgebonden karakter. De akkerbouw speelt hier in het grondgebruik een belangrijke rol. Naar Nederlandse maatstaven is sprake van een extensief grondgebruik. Daarbij moet wel worden bedacht dat de Drentse gronden gevoelig zijn voor onder meer vermessing en verzuring. Van mestoverschotten is op provinciale schaal geen sprake.

Het Drentse landschap heeft een eigen karakter en is nog relatief gaaf. Dit heeft te maken met geringe bevolkingsdichtheid, maar is ook te danken aan de gevoerde ruimtelijke ordening, landinrichting en de daarbijbehorende grofmazige infrastructuur. Deze provincie heeft een duidelijke cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS) met veel omgevingskwaliteit: het eigen gezicht van Drenthe.

In natuurwetenschappelijke zin neemt Drenthe een eigen plaats in met een karakteristieke combinatie van Noordelijke, Atlantische en Midden-Europese soorten. Biodiversiteit, genetische variatie en voldoende ruimte voor natuurlijke processen zijn aandachtspunten.

Ook fysisch-geografisch heeft Drenthe een bijzondere positie. Het Drents Plateau is het oorspronggebied van bijna alle Drentse beken. Bovendien is, mede door de hoge ligging van Drenthe ten opzichte van de omgeving, de belasting van de oppervlakte minder hoog dan in andere delen van Nederland. Hierdoor is de beïnvloeding vanuit andere provincies veel geringer dan in de andere zandprovincies van Nederland. De mogelijkheden voor sturing zijn daarvoor groter.

Ligging in provinciegrensoverschrijdende netwerken

De provincie Drenthe wordt beschouwd als onderdeel van een groter geheel. Het gaat in dit kader om netwerken die nodig zijn om personen en goederen, alsmede planten en dieren, zich te laten verplaatsen. Verplaatsing van personen en goederen is noodzakelijk voor sociale en

economische ontwikkeling en verplaatsing van planten en dieren voor de ecologische ontwikkeling. Deze netwerken zijn daarom van belang voor een duurzame ontwikkeling van Drenthe en het te voeren omgevingsbeleid.

Op de volgende netwerken wordt hierna kort ingegaan: infrastructurele netwerken, ecologische netwerken, toeristisch recreatieve netwerken en de stedelijke netwerken van arbeids- en woningmarkten.

Infrastructurele netwerken

Voor de versterking van de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland in de Europese Noordzeeregio en de aansluiting op de economische kerngebieden van Noordwest-Europa, is de verbetering van het infrastructurele netwerk van grote betekenis.

Maar niet alleen voor Noord-Nederland. Ook voor een doelmatige inrichting van Nederland is een voorspoedige ontwikkeling van Noord-Nederland belangrijk².

De ruimtelijk-economische ontwikkelingsas is sterk geënt op een multimodale bereikbaarheid van de economische kerngebieden via een logistiek netwerk van spoor-, water- en wegverbindingen. De twee internationale wegtransportassen A6/A7 en de A28/A37 vormen de dragers. Naast de wegen zijn ook de spoorlijnen Zwolle-Groningen, Zwolle-Coevorden/Emmen-Duitsland, de Hanzelijn, Zuiderzeelijn en de vaarwegen Meppel-Ramspol en Almelo-Coevorden structuurdragers van het internationale netwerk over Drenthe.

Door realisatie van deze hoofdverbindingen is Noord-Nederland - en daarmee Drenthe - optimaal (inter)nationaal aangesloten.

Naast de spoor-, water- en wegverbindingen speelt de aansluiting op het hoogwaardige glasvezelkabelnet een belangrijke rol om Drenthe digitaal te ontsluiten. De overheid heeft tot nu toe ervoor gekozen de verfijning van dit informatie- en communicatietechnologie(ICT)-netwerk naar bedrijven en woningen aan de markt over te laten. Echter, de markt kiest allereerst voor de gebieden waar de meeste gebruikers zitten, en dat is niet in het voordeel van Noord-Nederland.

Ecologische netwerken

In Europa en Nederland wordt gewerkt aan een landsdekkend ecologisch netwerk: een stelsel van natuurgebieden en verbindingzones waarlangs planten en dieren zich kunnen verspreiden en waarbinnen soorten extra bescherming krijgen. Het streven is om de natuurwaarden in specifieke gebieden met een grotere omvang te beschermen³. Naast de aandacht voor gebieden, is de inzet ook gericht op de verbindingen ertussen. Voor een aantal van deze "hoofdverbindingen" is een behoorlijke breedte essentieel.

In verhouding tot het provinciaal grondgebied kent Drenthe veel ecologisch waardevolle gebieden waarvan een aantal belangrijke ook over de provinciegrens heen liggen. Voorbeelden hiervan zijn het Nationaal Park Drents-Friese Wold, de Hunze als onderdeel van de Natte As, de robuuste ecologische verbindingzone Holterberg-Drents Plateau en de hoogveengebieden Fochteloërveen en Bargerveen (aan Duitse zijde). Mede door deze gebieden heeft Drenthe een herkenbaar gezicht en oefent een grote aantrekkingskracht uit op de toeristisch-recreatieve sector.

² Kompas voor het Noorden.

³ Door onder andere de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en de instelling van nationale parken.

Toeristisch-recreatieve netwerken

Nederland kent een uitgebreid stelsel van toeristisch-recreatieve verbindingen. Bekend zijn de langeafstandswandelpaden, toervaartverbindingen en ANWB-routes. Drenthe kent bovendien voldoende netwerken voor fietsrecreatie en ruitersport.

Als het om de diverse recreatieve verbindingen gaat, dan is te constateren dat er een goed basisniveau in Drenthe aanwezig is, met uitzondering van het toervaartnetwerk. De vaarwegen die er zijn, zijn uit toeristisch-recreatief oogpunt weinig ontwikkeld en hebben hoofdzakelijk de functie van doorvaart. In Zuidoost-Drenthe ontbreekt een schakel voor de kortsluiting tussen het Overijsselse en Gronings/Duitse netwerk.

Stedelijke netwerken

Een laatste netwerktypering is die van stedelijke netwerken. Het gaat hier om samenhangende arbeids- en woningmarktgebieden die zowel aan de noordzijde van de provincie alsook aan de zuidzijde grensoverschrijdend zijn. Binnen deze netwerken zijn de interacties tussen mensen en goederen het meest intensief en is de verstedelijkingsdruk het hoogst. De stedelijke netwerken zijn de belangrijkste motoren voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland.

Drenthe kent de volgende stedelijke netwerken: Groningen-Assen (inclusief Leek/Roden en Hoogezand-Sappemeer) en de Zuid-Drentse Stedenband (inclusief Hardenberg en Steenwijk). Voor beide netwerken bestaan regiovisies en bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

5. ONTWIKKELINGEN IN MAATSCHAPPIJ EN LEEFOMGEVING

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen die zich in de maatschappij en de fysieke leefomgeving voordoen en die op korte en langere termijn van betekenis moeten worden voor het Drentse omgevingsbeleid zoals dat met het vorige Drentse omgevingsplan is ingezet.

Deze paragraaf beperkt zich tot het benoemen van de ontwikkeling en de betekenis voor het te bepalen omgevingsbeleid. De keuze hoe met een bepaalde ontwikkeling of de effecten daarvan in Drenthe om te gaan, komt verderop in dit visiedeel en in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Europese integratie

De invloed van de Europese eenwording laat zich al op vele terreinen gelden en die invloed zal zich verder uitbreiden. Voor Drenthe is nu vooral het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de toetreding van nieuwe landen tot de Europese Unie (EU) en de verdere liberalisering van de wereldhandel het meest van belang. Afnemende transportkosten, toenemende welvaart en technologische ontwikkelingen hebben een stimulerende invloed op de internationale handel. Ook de vergaande globalisering heeft zijn invloed. De toenemende internationale concurrentie op de markten voor landbouwproducten treft Drenthe vooral, omdat de Drentse landbouw sterk afhankelijk is van zware marktordeningproducten zoals fabrieksaardappelen, suikerbieten, graan en melk.

Daarnaast vaardigt de EU ook steeds meer verordeningen en richtlijnen uit die de lidstaten moeten naleven en die naar alle overheidslagen een rechtstreeks bindende werking kunnen hebben.

Het toenemende belang van de EU zet ook aan tot regionalisering. In toenemende mate vindt er beleidsmatige afstemming en samenwerking plaats, ook over landsgrenzen heen. Enerzijds doordat Europa stimuleert over de eigen grenzen heen te kijken, anderzijds om invloed uit te oefenen om de gestelde provinciale doelen te bereiken.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat te nemen besluiten meer rekening moeten houden met Europese regelgeving en dat samenwerkingsverbanden steeds belangrijker worden in een verenigd Europa. Het ruimtegebruik zal vooral door de landbouwhervormingen veranderen.

Technologische innovatie

De ontwikkeling van de technologie is nog in volle gang. Door de technologische vooruitgang, met name in de ICT-sector, neemt het belang van uitwisseling en inzet van kennis en informatie in economische en bedrijfsmatige processen toe. Door verbetering van procestechnologie kunnen productieprocessen steeds schoner worden en kan met re- en upcycling van reststoffen de benutting van grondstoffen in het productieproces nog toenemen. De technologische vooruitgang biedt naar verwachting ook goede toepassingsmogelijkheden om het gedrag te beïnvloeden, bijvoorbeeld om de verkeersveiligheid in de woonomgeving te vergroten en om mensen langer in hun thuissituatie te laten verblijven.

ICT wordt beschouwd als een doorbraaktechnologie waardoor onder andere het belang van kennis en informatie verder toeneemt. In toenemende mate wordt als productiefactor een zelfstandige rol toebedacht aan kennis, naast arbeid, kapitaal en grond. ICT is ook in dit kader een onmisbare factor in veel bedrijven geworden. Mede door de ICT vestigen steeds meer bedrijven en instellingen - ook op het gebied van de industrie en distributie - zich in kantoorachtige gebouwen. Hierdoor zal de grens tussen bedrijventerreinen en kantorenparken ten dele vervagen.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat door nieuwe technische mogelijkheden de realisatie van milieu- en veiligheidsdoelen dichterbij komt en een adequate ICT-infrastructuur voor een duurzame ontwikkeling steeds belangrijker wordt.

Bevolking

De bevolkingsgroei neemt de komende periode nog steeds toe, maar minder sterk dan in de afgelopen periode. Dit wordt per saldo veroorzaakt door een lagere instroom van mensen naar Drenthe en een lagere natuurlijke groei (lagere geboorte en hogere sterfte).

Tot 2005 bestaat de bevolkingsgroei voor 1/4 deel uit natuurlijke groei en voor 3/4 deel uit instroom. Daarna bepaalt de instroom van buitenaf de totale groei; geboorte en sterfte houden elkaar dan in evenwicht.

In 2030 heeft Drenthe ruim een half miljoen inwoners, waarvan 25% (127.000) in de leeftijd van 65 jaar en ouder. Opvallend is dat er na 2015 ook een flinke afname van 40 tot -64-jarigen is, naast een afname van jongeren⁴.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat in het aanbod van woonruimte, werkgelegenheid, voorzieningen en vrijetijdsbesteding ingespeeld moet worden op een veranderende vraag.

Samenleving en leefomgeving

Door een stijgend opleidingsniveau, toenemende welvaart en individualisering is de moderne samenleving pluriform en mondiger geworden. Mensen zijn steeds meer betrokken en zetten zich in voor het behouden en verbeteren van de kwaliteit van hun leefomgeving in de breedste zin van het woord. Voorbeelden daarvan zijn de eisen die gesteld worden aan een verkeersveilige woonomgeving, meer ruimte in en om de woning en een betrouwbare voedselproductie.

De huidige samenleving wordt steeds flexibeler en mobieler. Dorpsuitbreiding, verhuizing en de veranderende bevolkingssamenstelling en leefstijlen hebben als gevolg dat sociale netwerken veranderen en zich minder op de eigen buurt richten.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat de kwaliteit meer centraal moet staan in de oplossing van vraagstukken en in betrokkenheid met de samenleving invulling moet krijgen.

Leefstijl en dagindeling

Door de individualisering neemt ook de diversiteit in levenswijzen toe. De positie van nieuwkomers in onze samenleving komt daarbij, in relatie met hun integratie, steeds explicieter onder de aandacht.

De samenleving wordt steeds mobieler door onder andere een hogere arbeidsparticipatie. Vooral steeds meer vrouwen gaan aan het werk. Ook het aantal éé noudergezinnen groeit. Werk moet gecombineerd worden met zorgtaken, maar ook met ontspanning en persoonlijke

⁴ Bevolkingsprognose Drenthe XV, januari 2002.

ontplooiing. Mensen streven een efficiënte en zinvolle dagindeling na, ook voor hun kinderen. Daarnaast worden steeds meer taken uitbesteed, zoals opvang en zorg voor kinderen. Ondanks dat wordt steeds meer tijdgebrek ervaren.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat met de fysieke inrichting, op het niveau van de dagelijkse leefomgeving, meer oog is voor de diversiteit van de samenleving en het moeten combineren van allerlei dagelijkse taken.

Wonen

In de periode 2000-2020 neemt de woningvoorraad met ongeveer 29.000 woonruimten toe. In de volgende tien jaar verwachten wij nog een toename van circa 10.000 woningen.

Binnen deze woningvraag is een grote verschuiving te zien. Aan de ene kant een afname van de vraag van jongeren: "starters" op de woningmarkt en jonge gezinnen met (kleine) kinderen. Na 2020 wordt weer een kleine toename verwacht. Aan de andere kant een toename in de vraag van middelbare en oudere huishoudens: gezinnen met opgroeiende kinderen en oudere één- en tweepersoonshuishoudens. Aanpassing van de woningvoorraad is daardoor nodig.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat binnen het bestaand bebouwd gebied voldoende ruimte gecreëerd moet worden - en daarbuiten gereserveerd - voor de veranderende woningvraag. Ten opzichte van het vorige omgevingsplan is sprake van een hogere woningbehoefte en herstructureringsopgave.

Schaalvergroting in het voorzieningenniveau

Op diverse terreinen zet de schaalvergroting nog steeds door. De gevolgen hiervan voor het sociale leven zijn vooral op het platteland merkbaar. Zo is in Nederland de aanwezigheid van de drie basisvoorzieningen, te weten huisarts, basisschool en winkel, in kernen met minder dan 3.000 inwoners het laagst in Drenthe. Deze verschraling in het aanbod aan voorzieningen vraagt van de bewoners veelal een grotere mobiliteit om toch in de basisbehoeften te kunnen voorzien. Een toenemende noodzaak, zich over een grotere afstand te verplaatsen, is voor minder mobiele bevolkingsgroepen en zij die van georganiseerd vervoer afhankelijk zijn (jongeren, ouderen en mensen met een handicap) een probleem.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat, gegeven het proces van schaalvergroting, er een bepaald voorzieningenaanbod nodig is zodat maatschappelijke participatie van alle bevolkingsgroepen mogelijk blijft.

Vermaatschappelijking van zorg

De laatste jaren is de zorg sterk in beweging. In de zorgsector is sprake van een vermaatschappelijking van zorg. Vermaatschappelijking is het proces dat ertoe moet leiden dat ouderen, mensen met een verstandelijke en/of lichamelijke handicap en mensen met psychiatrische en/of verslavingsproblemen zelfstandig wonen en thuis de noodzakelijke zorg en welzijnsdiensten ontvangen. Het bieden van zorg op maat en het deconcentreren van het zorgaanbod voor ouderen en gehandicapten zijn hierbij belangrijke thema's. Deze ontwikkeling komt mede voort uit de gedachte dat zorg dichtbij huis aangeboden moet kunnen worden.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat steeds meer oog moet zijn voor een stijgende en veranderende vraag naar gemeentelijke (vangnet)voorzieningen op het terrein van zorg, welzijn en wonen.

De arbeidsmarkt: bedrijven, werkgelegenheid, scholing en arbeidsparticipatie

De Drentse economie heeft zich positief ontwikkeld, maar landelijk gezien blijft een achterstand bestaan. Het bruto regionaal product per inwoner is in Drenthe de afgelopen jaren voortdurend gestegen, maar ligt per inwoner lager dan gemiddeld in Nederland. Het absolute verschil is in de loop van de jaren groter geworden. De werkgelegenheid in Drenthe is eveneens flink gestegen. Met name in de sectoren zakelijke dienstverlening en overige diensten is het aantal banen gegroeid. De werkloosheid is in Drenthe de afgelopen jaren gedaald, maar blijft groter dan gemiddeld in Nederland.

De uitgifte van grond op bedrijventerreinen is in de tweede helft van de jaren negentig beduidend hoger dan in de periode ervoor. Er is in de periode 1996-2001 veel meer grond op bedrijventerreinen uitgegeven dan voor die periode was voorspeld.

De arbeidsparticipatie - en dan vooral die van vrouwen - is de afgelopen jaren verder toegenomen. In de komende jaren is vooral een toenemende vraag naar werk te verwachten van vrouwen van 35 jaar en ouder. Dit zijn vrouwen die nu jonger zijn dan 35 jaar en nu al veel meer participeren dan oudere vrouwen. Behalve van de opmars van vrouwen is er sinds het midden van de jaren negentig ook sprake van een stijging van de arbeidsdeelname van ouderen. Overigens geldt ook voor de arbeidsparticipatie dat deze in Drenthe achterblijft bij de nationale ontwikkeling.

Er is een relatief lage instroom in hogere vormen van voortgezet onderwijs. Daarnaast verlaten veel hooggeschoolde Drenten de provincie omdat er voor hen geen passende banen zijn. Hier is sprake van een wisselwerking met een relatief laag gemiddeld inkomen, een relatief lage arbeidsparticipatie, maar ook met het wegblijven van kennisintensieve werkgelegenheid.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat voor een goede werking van de arbeidsmarkt er niet alleen voldoende ruimte gereserveerd moet worden voor bedrijvigheid, maar dat ook de arbeidsparticipatie en de doorstroom van hoger opgeleiden naar passende werkgelegenheid verhoogd moet worden.

Mobiliteit en bereikbaarheid

Door welvaartsgroei en andere ontwikkelingen is de behoefte van mensen om zichzelf of goederen te verplaatsen sterk gestegen. Dit zal zich nog blijven doorzetten. Zo worden meer activiteiten op de dag gecombineerd en gaan we vaker en verder op reis. Hierdoor is het autobezit en -gebruik sterk gegroeid. De auto is en blijft het belangrijkste vervoermiddel (80,6% van alle gemaakte reizigerskilometers in 1999), openbaar vervoer en fiets zijn maar een zeer beperkt alternatief gebleken.

Het goederenvervoer is in 2020 verdubbeld en blijft in belangrijke mate over de weg plaatsvinden.

De groei van de automobilititeit heeft in en rond de stedelijke gebieden gezorgd voor een explosieve stijging van het verkeer op het hoofdwegennet en de toeleidende wegen naar de stedelijke gebieden. Dit zorgt voor een verminderde bereikbaarheid van de stedelijke centra, vooral in de spitsuren. Maar het veroorzaakt ook extra milieuhinder voor de leefomgeving (geluid, fijn stof en stank) en een toename van de verkeersonveiligheid. In de stedelijke gebieden geldt dit sterker dan daarbuiten.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat de behoefte aan mobiliteit ondersteund moet worden door infrastructurele maatregelen en door meerdere vervoerswijzen te stimuleren. Daarnaast moet de behoefte aan mobiliteit worden geleid om hinder te beperken.

Welvaartsgroei en milieudruk

Er is een zekere ontkoppeling gerealiseerd tussen welvaartsgroei en belasting van het milieu. De belasting van het oppervlaktewater, bodem en grondwater neemt af, maar de gewenste kwaliteit wordt echter nog niet overal gehaald. Vooral de chemische bodemkwaliteit verbetert zeer langzaam. Bij natuurgebieden is dit duidelijk waarneembaar.

Een probleem waar het beleid tot nu toe onvoldoende greep op heeft is het toegenomen energieverbruik en de daarmee gepaard gaande stijging van de CO₂-emissie. Maatregelen tegen andere broeikasgassen hebben deze stijging gecompenseerd. De totale emissie van broeikasgassen - die zorgen voor het broeikaseffect - is daardoor het afgelopen jaar nagenoeg gelijk gebleven. Echter, voor de komende jaren wordt een verdere - zij het lichte - stijging van de broeikasgasemissie verwacht, door een groeiende energievraag bij een voortgaande economische groei.

De hoeveelheid vrijgekomen (huishoudelijke) afvalstoffen lijkt, ondanks alle inspanningen, na jaren van daling weer te stijgen en houdt inmiddels weer gelijke tred met de welvaart.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat naast de inzet voor een algemene omgevingskwaliteit, energiebesparing en afvalpreventie een belangrijke rol spelen om de milieudruk te beperken.

Klimaatverandering

Het klimaat verandert. De voorspellingen zijn dat de neerslag toeneemt, vooral in de winter (6% meer neerslag) en dat de neerslagritmes wijzigen (10% grotere buien). Tevens zal de zeespiegel stijgen (schatting 25 cm). Duidelijk is dat hierdoor, in combinatie met de bodemdaling, de kans op wateroverlast toeneemt. De laatste jaren hebben Drenthe en de aanliggende provincies al te maken gehad met kritisch hoge oppervlaktewaterstanden.

In de zomer zal de neerslag iets groter worden maar ook de verdamping zal toenemen. De gevolgen van de combinatie van deze twee parameters zijn niet goed bekend. Dit komt omdat de berekende effecten niet zo sterk zijn als in de winter. De verwachting is wel dat de afvoer van de Rijn, en dus de voeding van het IJsselmeer sterk zal verminderen met naar schatting 3% tot 9%. Dit kan problemen opleveren voor de oppervlaktewatervoorziening in Drenthe in de zomer.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat meer ruimte aan watersystemen gegeven moet worden om risico's van wateroverlast te beperken.

Natuur en landschap

De realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in Drenthe vordert, maar niet snel genoeg voor een complete EHS in 2020. Dit is ook een landelijk verschijnsel, mede veroorzaakt door oplopende grondprijzen, waarvoor onvoldoende financiën zijn gereserveerd. Het oppervlak aan bos in Drenthe groeit gestaag.

Over de natuurkwaliteit blijven zorgen bestaan. Binnen de EHS is nog nauwelijks sprake van verbetering, terwijl buiten de EHS de kwaliteit duidelijk terugloopt. Hoewel herstel van de noodzakelijke levensomstandigheden voor de specifieke flora en fauna op verschillende plaatsen tot succes heeft geleid, vormen de verzuring, vermesting en verdroging de belangrijkste bedreigingen voor behoud en vergroting van de biodiversiteit.

Verder is buiten de EHS een grote nivellering te constateren in de begroeiing van landschapselementen als houtwallen, wegbermen, sloten en slootkanten, heiderestanten en allerlei andere, vaak cultuurhistorisch belangrijke landschapselementen. Dit verlies aan diversiteit hangt voor een deel samen met de vrijwel overal toegenomen voedselrijkdom.

Voor het Drentse omgevingsbeleid betekent deze ontwikkeling dat, gegeven moeilijk te beïnvloeden factoren als grondprijsontwikkeling, andere randvoorwaarden belangrijker worden om natuurkwaliteit te behouden en te verbeteren.

6. ONTWIKKELINGEN IN BELEID EN BESTUUR

Naast de maatschappelijk georiënteerde ontwikkelingen zijn ook ontwikkelingen te signaleren in de beleidsopvattingen van de (inter)nationale overheden, de bestuurlijke verhoudingen binnen Drenthe en de bestuurlijke schaalvergroting door de Europese samenwerking.

Beleidsmatige omgeving

Het beleid van Europa en de rijksoverheid is van invloed op het te voeren Drentse omgevingsbeleid. Zo is er op Europees niveau veel aandacht voor het verbinden van economische kerngebieden door vervoersnetwerken, de aansluiting van relatief zwak ontwikkelde regio's, landsgrensoverschrijdende samenwerking, stroomgebieden, ecologische relaties en duurzame ontwikkeling.

Op nationaal niveau zijn de afgelopen periode diverse beleidsvoornemens verschenen waarover veelal met de provincie Drenthe overleg is gevoerd. Over de hoofdlijnen van het te voeren omgevingsbeleid bestaat in grote lijnen overeenstemming, maar de discussie spitst zich vooral toe op de uitvoering en het instrumentarium.

In het rijksbeleid zijn de volgende hoofdlijnen te onderkennen. Deze worden hier kort weergegeven. Verderop in dit visiedeel worden de ontwikkelingsrichtingen voor stedelijk en landelijk gebied uitgewerkt naar een Drents omgevingsbeleid. Het gaat dan om:

- meer aandacht voor de kwalitatieve aspecten van de leefomgeving;
- een betere benutting van bestaande ruimte waardoor er minder groene ruimte aan het landelijk gebied dient te worden onttrokken;
- meer ruimte voor water;
- meer aandacht voor bereikbaarheidsvraagstukken;
- voorkomen en niet afwentelen van negatieve gevolgen van ruimtelijke ingrepen;
- nadrukkelijker aandacht voor cultuurhistorische waarden in planvorming;
- meer aandacht voor een ontwikkelingsgerichte beleids(uit)voering;
- bundelen van verschillende geldstromen en minder verkokering tussen de beleidsterreinen;
- meer ontwikkelingsgerichte strategieën.

Verder zijn met het Rijk, voor Drenthe in het algemeen en aanvullend voor Assen en Emmen (voormalige stadsgewesten) in het bijzonder, specifieke afspraken gemaakt over een intensivering van de verstedelijkingsopgave, waarbij de stedelijke en groene functies evenwichtig en in samenhang worden ontwikkeld.

Bestuurlijke omgeving

Het POP geeft de ontwikkelingen aan die de provincie belangrijk vindt voor de fysieke omgeving. Voor een belangrijk deel kan de provincie dat zelf bepalen en beïnvloeden, maar ook op nationaal, regionaal, landsdelig en Europees niveau worden beslissingen genomen met de nodige gevolgen voor Drenthe. Om daarop invloed uit te kunnen oefenen, is het noodzakelijk dat wij partners zoeken op een hoger schaalniveau.

Die partners vormen onze bestuurlijke omgeving. Zeer belangrijke samenwerkingsverbanden zijn binnen Nederland het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), de bestuurlijke organisaties voor de regiovisies c.q. stedelijke netwerken (Noordoost-Nederland), het Interprovinciaal Overleg en binnen Drenthe de Vereniging van Drentse Gemeenten en de Interprovinciale waterschappen. Voor de grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland treffen we onze partners in de Nieuwe Hanze Interregio, de Eems Dollard Regio (EDR) en de Subcommissie Noord van de Nederlands-Duitse Grenscommissies.

Noordelijke samenwerking als voorbeeld

Het SNN is een voorbeeld van een vrijwillig samenwerkingsverband tussen de drie noordelijke provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Uit de praktijk blijkt dat belangen soms beter op landsdelig niveau kunnen worden behartigd dan op provinciaal niveau (Langman-afspraken, Zuiderzeelijn en Hanzelijn). In SNN-verband is onder andere een gemeenschappelijke ruimtelijk-economische visie ontwikkeld die is ingebracht in de discussie rond de nieuwe rijksnota's en zijn beslag heeft gekregen in het POP Drenthe (1998). Die visie heeft tot een intensievere samenwerking geleid. Samenwerking blijkt ook effectief te zijn bij de gezamenlijke uitvoering van dat beleid (Kompas-programma).

Het Drents omgevingsbeleid eindigt dan ook niet bij de provinciale grenzen. Afstemmen van de betrokken provinciale plannen is noodzakelijk. Afhankelijk van de aard van het vraagstuk zal ook in de toekomst de noordelijke samenwerking worden voortgezet en waar nodig verdiept.

Gemeenschappelijk doel van deze verbanden is dat tot nu toe de nadruk ligt op bevordering van een gewenste ruimtelijk-economische ontwikkeling c.q. omgevingskwaliteit.

Wij denken dat het belang van (inter)regionale samenwerking zal toenemen aangezien op nationaal en Europees niveau steeds meer gewicht wordt toegekend aan achtereenvolgens landsdelig en interregionaal optreden en dus via samenwerking de meeste kans bestaat gehoord te worden.

7. ONTWIKKELRICHTINGEN VOOR STEDELIJK EN LANDELIJK GEBIED

In de voorgaande paragrafen is de uitgangspositie voor het toekomstige beleid bepaald. Hieronder worden de belangrijkste ontwikkelingsrichtingen voor de middellange (tot 2020) en lange termijn (2030) beschreven. Zoals in de inleiding al is aangegeven, is het geen blauwdruk voor hoe Drenthe er in 2030 uit zal zien. Deze ontwikkelingsrichtingen dienen wel de koers uit te zetten waarmee Drenthe zich duurzaam ontwikkelt in sociaal, economisch en ecologisch opzicht.

Voor deze ontwikkelingsrichtingen wordt een onderscheid gemaakt tussen het stedelijk en het landelijk gebied. Dit zijn niet eenduidig van elkaar te onderscheiden en af te grenzen gebieden. Het stedelijk gebied valt voor een belangrijk deel samen met de economische kernzones maar richt zich primair op de stedelijk kernen Assen, Roden, Emmen, Hogeveen, Coevorden en Meppel. De invalshoek via het landelijk gebied richt zich op heel Drenthe met uitzondering van de genoemde centra. Hoewel de samenhang en overeenkomsten tussen deze gebieden groot zijn, is ervoor gekozen de verschillen in beleidsaccenten te benoemen.

7.1. Het stedelijk gebied

Stadseconomie

De stedelijke centra zijn en blijven de belangrijkste werkgelegenheidsgebieden. Daar vinden wij de grootste concentratie van woningen en arbeidsplaatsen en dat is wat wij vanuit een goed omgevingsbeleid ook willen. De steden moeten daarnaast ook voldoende draagvlak voor onderwijs, bijzonder sociaal-culturele en maatschappelijke voorzieningen behouden. De organisatie van grote evenementen en de aanwezigheid van publiekstrekkingen, zoals het Noorderdierenpark en het TT-Circuit, zorgen voor levendigheid. Voor de functies wonen, werken en voorzieningen is het beleid gericht op bundeling in en bij de stedelijke centra. Daarnaast dienen de steden een ontmoetingsplaats te zijn voor culturele uitwisselingen en een broedplaats voor creativiteit en ondernemerschap.

De bestaande stad met zijn matige dichtheden wordt krachtig benut voor verdere concentratie van wonen en werken. Dit is noodzakelijk voor de doelstelling van een voorspoedige economische ontwikkeling om de regionale arbeidsparticipatie te kunnen vergroten en om de achterstand ten opzichte van het landelijke beeld in te lopen. Om die achterstand in te kunnen lopen, is juist een hogere inspanning nodig. De stedelijke centra zijn de motoren van de regionale economie en de thuisbasis voor de grootste groeisectoren, te weten de zakelijke en openbare dienstverlening. Het is een gegeven dat de verhoudingsgewijs geringere arbeidsparticipatie voor een deel wordt veroorzaakt door de lage verstedelijkingsgraad. Zelfs de grote stedelijke centra zijn in termen van dichtheden matig verstedelijkt. Hierdoor vinden er minder transacties tussen personen en bedrijven plaats. Een belangrijke opgave is dan ook nadrukkelijker in te zetten op een betere benutting van de bestaande stad.

Een instrument voor een sterkere stadseconomie is een integrale benadering van het locatiebeleid voor werken, grootschalige en perifere detailhandel en voorzieningen, oftewel het juiste bedrijf op de juiste plek. Belangrijke uitgangspunten zijn het verlevendigen van de centra, het stimuleren van de functiemenging wonen, werken en recreëren, het bieden van een voldoende

gedifferentieerd aanbod van vestigingsmogelijkheden voor (elkaar aanvullende) bedrijven, het intensiever benutten van de beschikbare ruimte en oog houden voor de leefbaarheid en kwaliteit van de gebouwde omgeving. De bereikbaarheid van de stedelijke centra is hierbij een essentieel onderdeel.

Welzijn, milieukwaliteit en veiligheid

Het Drentse omgevingsbeleid wil het welbevinden van de mens en zijn vraag naar kwaliteit meer centraal stellen. De stedelijke centra dienen condities te bieden voor het welzijn, de gezondheid en de veiligheid van haar bewoners en bezoekers waardoor mensen hun basisbehoeften kunnen vervullen. Voor de bewoners van de meest verstedelijkte gebieden is dat onder andere te bereiken door stadseconomie te stimuleren, ervoor te zorgen dat de stedelijke centra goed bereikbaar blijven, dat het voorzieningenniveau op peil blijft en de milieukwaliteit gegarandeerd en waar nodig verbeterd wordt.

Zoveel mensen, zoveel wensen. Zeker in de dichtheden van de stedelijke gebieden zijn er uiteenlopende levensstijlen en voorkeuren. De samenstelling van de woningvoorraad verschilt sterk per bouwperiode. Mede hierdoor zijn bepaalde bevolkingsgroepen in wijken en buurten over- en ondervetegenwoordigd. Dit zijn redenen om aandacht te blijven geven aan de noodzakelijke vernieuwing en het onderhoud van de openbare ruimte. Van de allochtone bevolking is bekend dat zij voor hun huisvesting hoofdzakelijk op de bestaande stad zijn aangewezen en de buitenruimte voor hen zeer belangrijk is in het sociale leven.

Belangrijk is dat de openbare ruimte als verblijfs- en bewegingsruimte vooral door kinderen en ouderen als veilig wordt ervaren. Voor de sociale samenhang op buurt- en wijk-niveau is een voldoende spreiding van sociaal-maatschappelijke en -culturele voorzieningen belangrijk. Basisvoorzieningen op loop- en fietsafstand bieden een goed alternatief voor autoverkeer naar knooppunten. De ruimtelijke inrichting van de Drentse steden dient afgestemd te worden op de diverse levensstijlen en -behoeften en activiteitenpatronen.

De inzet voor een sterke stadseconomie vereist dat een veilige en gezonde leefomgeving aanwezig is. Door de sterke, deels autonome groei van de mobiliteit - en vooral het autogebruik als gevolg van die concentratie van wonen en werken - wordt het accent op milieukwaliteit en verkeersveiligheid alleen maar sterker. Mogelijkheden voor een efficiënter energiegebruik bij inrichting en herstructurering van wijken en bedrijventerreinen worden gestimuleerd, alsmede de inzet van duurzame bronnen.

Een betere verkeersveiligheid heeft een onverminderd hoge prioriteit. Zowel op het niveau van de doorstroming in en tussen de stedelijke centra als in de verblijfsgebieden zijn maatregelen nodig. In de verblijfsgebieden ligt het accent op een inrichting voor het verblijven en de beïnvloeding van het mobiliteitsgedrag. De gevolgen van de eigen gedragskeuzes van weggebruikers zijn door deze aanpak ook hier ook beter voelbaar.

Een ander wezenlijk kenmerk van de stad is dat diverse activiteiten op korte afstand van elkaar gesitueerd zijn. Als gevolg van onder meer de opslag, vervoer en verwerking van gevaarlijke stoffen kunnen risicosituaties ontstaan. Door stimulering van de stadseconomie kunnen weer risicosituaties ontstaan. Bekend zijn de LPG-opslagen bij tankstations. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de risicovolle situaties niet zijn ontstaan vanwege het ontbreken van adequate voorzieningen zoals in de desbetreffende branche gebruikelijk is. De stand van de techniek blijft het uitgangspunt.

Een overzicht van risicovolle situaties is de basis voor te maken keuzes over ruimtelijke herinrichting en geleiding via aangegeven routes. Waar noodzakelijk worden risicovolle activiteiten verplaatst.

Bereikbaarheid van de stedelijke gebieden

De ruimtelijk-economische ontwikkelingsgebieden in Noord-Nederland zijn sterk geënt op een multimodale bereikbaarheid van de economische kerngebieden en de stedelijke centra daarin via weg-, spoor- en waterverbindingen. Kernthema bij de gewenste ontwikkeling is "aansluiten". De completering van een volledige aansluiting van Noord-Nederland op het (inter)nationale netwerk staat voorop.

Belangrijke knelpunten in het hoofdwegennet A28/A37, A6/A7 en aan de Duitse kant de A31 worden opgeheven. Door aanleg van de Zuiderzeelijn en Hanzelijn, capaciteitsvergroting van de spoorlijn Zwolle-Coevorden/Emmen en de verdieping en verbreding van de vaarwegen Meppel-Ramspol en Almelo-Coevorden wordt de bereikbaarheid van de stedelijke netwerken en de centra daarbinnen sterk verbeterd voor personen en goederen. In de verbindingen tussen de stedelijke netwerken zijn de aansluitingen uitgevoerd op auto(snel)wegniveau (A28, N33, N34 en N48).

De concentratie van wonen en werken in en rond de stedelijke centra zorgt ervoor dat het verkeer zich ook concentreert in en rond die gebieden. Hierdoor wordt de bestaande infrastructuur maximaal benut, beperkt hinder van verkeer zich tot enkele plekken en is het collectief vervoer een alternatieve vervoerswijze voor de auto. In de stedelijke netwerken is dit laatste aspect zo sterk dat het openbaar vervoer een sturend element voor het functioneren van dat netwerk. De groei - en locatiekeuzes voor wonen, voorzieningen en werken worden daardoor directer verbonden met de keuzes voor de versterking van het vervoerssysteem. Dit geldt op het schaalniveau van het netwerk alsook voor de afzonderlijke centra.

Hier geldt dat een aanpak van het beter benutten van bestaande en het bouwen van nieuwe infrastructuurcapaciteit tegelijk nodig is. Door groei van de bevolking en het stimuleren van de stadseconomie zullen nieuwe huizen en bedrijven nieuwe infrastructuur en uitbouw van bestaande wegen vergen. Binnen de steden zijn maatregelen nodig om de verkeersafwikkeling te versnellen en de bereikbaarheid van het stadscentrum te garanderen. Op de concentratiepunten (centra, stations en toegangswegen) zal een regulering van vervoer nodig zijn om de bereikbaarheid te garanderen. Door de weggebruikers keuzes aan te bieden - in prijzen (parkeren, vervoer), routes (parkeerroutes en fietsroutes) en vervoerwijzen (knooppunten met overstap op de bus of de fiets en fietsroutes) - wordt nadrukkelijk gebruikgemaakt van een zelfregulerende bereikbaarheid. Voor stadscentra en bedrijventerreinen wordt deze zelfregulering georganiseerd door distributieplannen op te stellen.

Naast opheffing van knelpunten in de bereikbaarheid, blijft ook een intensivering van de verkeersveiligheidsaanpak noodzakelijk op de regionale stroom- en gebiedsontsluitingswegen. De gebiedsontsluitingswegen vormen daar ook de hoofdverbindingen tussen stad en omliggende kernen.

Een betere verkeersveiligheid heeft een onverminderd hoge prioriteit.

De infrastructurele maatregelen voor de verkeersveiligheid gaan samen met maatregelen om gewenst mobiliteitsgedrag en daarmee ook de bereikbaarheid van met name de stedelijke gebieden te bevorderen.

Groenopgaven in verstedelijkt gebied

Hoewel de meest stedelijke gebieden in Drenthe in verhouding tot de rest van ons land weinig verstedelijkt zijn, is het noodzakelijk groen nadrukkelijk een plaats te geven in ontwerpen voor stedelijke plannen. In de stedelijke netwerkgebieden liggen veel gebieden met hoge waarden voor natuur, landschap en cultuurhistorie en gebieden waar ruimte moet worden gegeven aan het watersysteem. Of we het nu hebben over het Drentsche Aa-gebied of over het gebied van Eelder- en Peizerdiep; het gaat om gebieden die in het denken over mal en contramal beeldend zijn om grenzen te stellen aan verstedelijking. Gebieden die meer dan de moeite van bescherming waard zijn. Voor de stedelijke ontwikkeling is het belangrijk dat waardevolle elementen in de planontwikkeling worden geïntegreerd. Door bij het inrichten van een gebied rekening te houden met de Drentse geschiedenis van die plaats, creëer je woongebieden met een eigen identiteit. Daarnaast zijn deze gebieden van recreatieve betekenis voor de stedelijknetwerkbe-woner. De opgave is om de toegankelijkheid en recreatieve betekenis te vergroten.

Een groene omgeving is niet alleen van belang voor gebieden tussen de steden, maar het heeft juist voor de stad een meerwaarde. De huidige, ruime aanwezigheid van groen, in de wijken, waarvan sommige zo kenmerkend zijn dat het stedenbouwkundig hoog wordt gewaardeerd, wordt behouden voor het stedelijk gebied. Om de leefomgeving te verbeteren, krijgen steden te maken met transformatie, herstructurering en intensivering van bestaand bebouwd gebied. Het is echter niet de bedoeling dat deze ontwikkelingen leiden tot een afname van stedelijk groen. Hieronder vallen ook sociaal-culturele voorzieningen als sportvelden, want de aanwezigheid daarvan is belangrijk voor de sociale vitaliteit. Vooral voor grotere naoorlogse wijken, waar verhoudingsgewijs veel goedkope woonruimten staan en ouderen wonen, vervult de aanwezigheid van levendig groen een belangrijke sociale functie. De stedelijke woongebieden moeten kunnen concurreren met de woonmilieus in de grotere dorpen.

Ook de grotere uitbreidingsgebieden hebben behoefte aan voldoende groenvoorzieningen. Aangezien sommige bestaande grote centra ook tot de grenzen van waardevolle gebieden zijn volgebouwd, is de logische uitbreidingsrichting steeds meer in de richting van gebieden waar de landschappelijke en dagrecreatieve waarden geringer zijn. Ontwikkeling van stadslandschap-pen en vergroting van de dagrecreatieve betekenis van de stadsrandzones is belangrijk voor de randen om hun functie als uitloopgebied te kunnen vervullen. Zeker voor mensen van wie de actieradius beperkt is.

Een belangrijke opgave is om in en nabij de steden een samenhangend stelsel van veilige voet-en fietspaden te hebben voor de dagrecreatie. Dit padennet heeft ook verbinding met de be-langrijke dagrecreatieve gebieden nabij de stedelijke centra. Aldus ontstaat een netwerk dat ook voor school- en woon-werkverkeer wordt gebruikt. Daarbij is het van belang dat het routenet-werk de fietser en voetganger een snelle, directe verbinding geeft.

Stedelijk waterbeheer

Drenthe mag dan in de beleving hoog en droog liggen, dat betekent niet dat de kans op water-overlast in de stedelijke gebieden veronachtzaamd kan worden. Recente situaties bij Meppel en Coevorden lieten duidelijk zien dat de kans op wateroverlast in stedelijk gebied reëel is en er vanuit de samenleving om maatregelen wordt gevraagd. Naast de toe- en doorvoer vanuit de hoger gelegen gebieden, veroorzaakt ook het grote, verharde oppervlakte een snelle piekafvoer van water. Bij de toekomstige ontwikkeling en (her)inrichting van woon- en werkgebieden is het uitgangspunt dat deze piek binnen het stedelijk gebied wordt opgevangen. Voor alle stedelijke gebieden moet het daarom duidelijk zijn hoe groot de kans op wateroverlast is en hoe zij daar,

gegeven de verstedelijkingsopgaven waar zij voor staan, op creatieve wijze een passend antwoord op kunnen geven.

Van even groot belang is dat de waterhuishouding van het stedelijk gebied zodanig wordt ingericht dat geen negatieve beïnvloeding optreedt van het watersysteem buiten het stedelijk gebied. Bij nieuw in te richten stedelijke gebieden dient ook de mogelijkheid te worden onderzocht of een zodanige inrichting mogelijk is, dat een bijdrage wordt geleverd aan de oplossing van waterhuishoudkundige knelpunten erbuiten. In een aantal gevallen kan dit door het bergend vermogen van het watersysteem te vergroten en te benutten.

Nu is water ons eigenlijk nooit tot last geweest. Integendeel, water in de directe leefomgeving zorgt voor verlevendiging, trekt mensen en dieren aan en veroorzaakt activiteiten. Ook verhoogt water de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit. Een oude stadsgracht of mooi aangelegde vijverpartij geeft het stedelijk gebied extra kwaliteit en vormt mede het groen in en om de stad. Door water mee te ontwerpen in de recreatieve groengebieden en de te ontwikkelen stadsrandzones, kan van de nood om piekafvoeren vast te houden een deugd worden gemaakt. Vanuit een adequaat waterbeheer en de waterkwaliteit gelden randvoorwaarden voor een aangepaste inrichting.

7.2. Het landelijk gebied

Plattelandseconomie

Veel Drenten die in het landelijk gebied wonen, verdienen hun inkomen in de stedelijke centra en de grotere kernen in het landelijk gebied. Dit geeft aan dat de woonfunctie van het platteland belangrijk is. Daarnaast zijn landbouw, toerisme en recreatie belangrijke sectoren voor de inkomensverwerving op het platteland.

Door liberalisering van de handelsmarkten, het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU en door schaalvergroting zal het aantal agrarische bedrijven verder afnemen. Het overnemen van een agrarisch bedrijf wordt moeilijker. De gemiddelde grootte van de overblijvende landbouwbedrijven neemt toe door de genoemde schaalvergroting en extensivering.

Verder is de toekomst van de landbouw ook voor een belangrijk deel afhankelijk van de herziening van dat Europese landbouwbeleid. De consequenties die dit voor de landbouwsector kan hebben, zijn nog onzeker.

De sector is niet alleen producent, maar mede verantwoordelijk voor het instandhouden van de kwaliteit van het Drentse platteland. De landbouw onderhoudt en verlevendigt het landelijk gebied. De landbouw krijgt ook steeds meer de taak om de bedrijfsvoering te verbreden naar activiteiten die behoud en bescherming van landschaps- en natuurwaarden ondersteunen.

De contramal van de EHS wordt gevormd door een samenhangende structuur van landbouwkerngebieden. Belangrijk is dat versnippering van het landbouwgebied zoveel mogelijk wordt voorkomen. In deze gebieden blijft de ontwikkeling van de duurzame landbouw vooropstaan. In de landbouwkerngebieden krijgt de landbouw ruime mogelijkheden, waarbij uiteraard het behoud en de ontwikkeling van de beeldkwaliteit van Drenthe een rol speelt. De ontwikkelingsmogelijkheden verschillen per sector en per gebied. In samenhang met onder andere landschappelijke en milieukwaliteiten zijn ontwikkelingsperspectieven voor de akkerbouw en veeteelt gebiedsgericht in te vullen.

Voor nieuwvestiging wordt uitgegaan van grondgebonden bedrijvigheid. Vooral gezien het landschap, de cultuurhistorische structuur, de bijzondere milieukwaliteit, de relatief kwetsbare Drentse zandbodem en de watersysteembenadering zijn er weinig mogelijkheden voor uitbreiding van de niet-grondgebonden landbouw. Uitbreidingsmogelijkheden zijn er met name voor de bestaande bedrijven in gebieden met een landbouwkundige doelstelling. Het veenkoloniale gebied biedt daarnaast ruimte melkveehouderij te kunnen inplaatsen en aan nieuwe teelten. De glastuinbouw kan zich verder ontwikkelen in de twee regionale complexen van nationale betekenis: Erica en Klazienaveen. Hier dient voldoende ruimte te worden gereserveerd om de herstructurering van de glastuinbouw in de Randstad te kunnen stimuleren.

Op toeristisch gebied heeft de provincie Drenthe veel te bieden. De toeristische sector blijft - ook in economisch opzicht - groeien. Toerisme en recreatie spelen een steeds grotere rol in de Drentse economie. Naast de inkomsten die uit de activiteiten voortkomen, vormt deze sector een belangrijke werkgever. Een op de elf banen in de provincie komt voort uit de toeristische bestedingen.

In het algemeen wordt het beleid ten aanzien van recreatie en toerisme gecontinueerd. Het recreatieve medegebruik van het landelijk gebied wordt bevorderd. Dit betekent dat in de EHS gestreefd wordt naar extensief recreatief medegebruik. Buiten de EHS zijn ook meer intensieve vormen van recreatie mogelijk.

De recreatief-toeristische mogelijkheden liggen zowel in het landelijke gebied als in de kernen. Drenthe heeft ook veel cultuurhistorische waardevolle gebouwen en oude dorpsstructuren. De kwaliteit en de kwantiteit van het landelijk gebied is in samenhang met de kernenstructuur de recreatieve motor.

De kernen in Drenthe herbergen belangrijke voorzieningen voor het toeristische publiek. Dit hangt voor een deel samen met de bestaande middenstandsvoorzieningen, maar de aanwezigheid van specifieke toeristische voorzieningen biedt een extra dimensie. Belangrijke publiekstrekkers zijn bijvoorbeeld het Nationaal Hunebedden Informatiecentrum, het Veenpark, het Herinneringscentrum voormalig kamp Westerbork, het Gevangenismuseum Veenhuizen en Speelstad Oranje.

Kwaliteitsverbetering, schaalvergroting en kostenbeheersing zijn en blijven nodig om de verblijfsrecreatie concurrerend te houden. Dit heeft veelal een extra ruimtevraag tot gevolg. Daar waar goed renderende recreatiebedrijven in waardevolle gebieden liggen, geeft dit een groot spanningsveld. In verband met het behoud van de basiskwaliteit van het landschap zullen uitbreidingen gepaard moeten gaan met een zorgvuldige landschappelijke inpassing. Dit geldt overigens ook voor de extra ruimtevraag door kleinschalige recreatieve activiteiten, zoals het kamperen bij de boer en op de minicampings.

Als er zich qua aanbod van toeristische voorzieningen ontwikkelingen voordoen - en de gewenste voorzieningen passen binnen de kern - dan zal de provincie meewerken aan de realisering van nieuwe activiteiten die de toeristische betekenis van een kern kunnen vergroten. Vanuit toeristische optiek is het belangrijk dat de kwalitatieve eigenschappen van de historische bebouwing in Drenthe zoveel mogelijk behouden worden.

Wonen, milieukwaliteit en voorzieningen

In het landelijk gebied worden we geconfronteerd met een veranderende vraag naar wonen. Dit heeft direct te maken met de veranderende bevolkingssamenstelling op het platteland (ouderen, nieuwkomers, jonge gezinnen en gehandicapten). Maar ook meer en minder mobiele groepen. Zoveel mensen, zoveel wensen. Met behulp van sociale structuurschetsen ontstaat meer zicht op de verschillende wensen en behoeften van (potentiële) bewoners in het landelijk gebied.

Hiermee wordt explicieter rekening gehouden bij de ontwikkeling van woonplannen, het nadenken over dorpsontwikkeling en -omgeving, zoals versterking van de (woon)linten in de Veenkoloniën en het al dan niet voorzien in allerlei diensten.

Zo blijven bijvoorbeeld ouderen langer zelfstandig wonen, neemt het aantal ouderen toe en daarmee de vraag naar aangepaste huisvesting, zorg en voorzieningen in de kleinere kernen in het landelijk gebied.

Ook de toegankelijkheid en bereikbaarheid van voorzieningen is een aandachtspunt, soms een knelpunt. Oplossingen liggen in de sfeer van bundeling van krachten en samenwerking, bijvoorbeeld door het concentreren en combineren van functies (zowel commercieel als niet-commercieel). Daarnaast zijn de groeiende mogelijkheden van de ICT, met name voor het landelijk gebied, een belangrijk middel om meer toegang te krijgen tot diensten en producten.

Mogelijkheden voor een efficiënter energiegebruik en de inzet van duurzame bronnen, zoals bodemenergie, worden gestimuleerd.

Zorg en diensten op maat vanuit zogenaamde multifunctionele zorg- en dienstencentra is sterk in ontwikkeling. Vraaggericht vervoer in combinatie met andere vervoerstromen van met name kwetsbare groepen (leerlingen, gehandicapten en ouderen) wordt daarbij ingezet.

Maar ook ontmoetings- en sociaal-culturele functies verdienen de aandacht en kunnen worden gecombineerd met toeristisch en recreatieve activiteiten.

Kortom: het Drentse omgevingsbeleid zet in op een verbetering van de dienstverlening op maat, hierbij geholpen door een combinatie van fysieke, sociale en economische aspecten die elkaar moeten versterken. Uitgangspunten hierbij zijn voorzien in de basisbehoeften van de Drentse burgers en het aantrekkelijk wonen in de kleine dorpen en kernen.

Bereikbaarheid van het landelijk gebied

Voor de economische belangen in het landelijk gebied (landbouw, recreatie en kleinschalige bedrijvigheid in kernen) zal de bereikbaarheid door het hoofdwegennet (stroom- en gebiedsontsluitingswegen) verzekerd zijn. Dit zijn tevens de verbindingswegen van en naar de stedelijke gebieden. De uitbouw van deze hoofdwegen, volgens een duurzaam veilige infrastructuur, heeft de hoogste prioriteit. Voorzieningen worden getroffen om deze doorsnijdingen van natuur en landschap terug te dringen. Buiten deze wegen is in het landelijk gebied veelal sprake van erf-toegangswegen met rijsnelheden van 30 tot 60 km/u. Deze wegen worden sterk ingepast in het landschap. Voor de veiligheid en voor de natuurwaarden wordt gemotoriseerd niet-bestemmingsverkeer teruggedrongen en waar noodzakelijk geweerd.

De bereikbaarheid met het openbaar vervoer en fiets tussen stad en land is van groot belang voor een goed woonklimaat. Het openbaar vervoer kent twee vervoersvormen: een verbindend net van snelle vervoerslijnen die de stedelijke gebieden onderling verbinden en wordt uitgevoerd via de spoorlijnen of grote bussen, alsmede een ontsluitend net van vervoer op maat. De samspraak met de reiziger bepaalt de prijs en kwaliteit van deze laatste voorziening. Dit ontsluitend net vormt de haarvaten van het vervoerssysteem in het landelijk gebied en voert reizigers naar de verbindende lijnen, dorpen en stedelijke centra.

De verbindende lijnen onderling en de verbinding van het verbindende net met het ontsluitende net worden via transferia (knooppunten/haltes) gelegd.

De (grootschalige) recreatieve bedrijven en attractiegebieden (bos en natuurgebieden) zijn via de hoofdwegenstructuur en collectief vervoer te bereiken. Door vervoersknooppunten in de nabijheid van deze bedrijven en gebieden (natuurtransferia) kan een overstap op openbaar vervoer, fiets of te voet worden gemaakt om de recreatieve attractie verder te kunnen bereiken.

Drentse waarden

In de hele provincie zijn de recreatie, de natuur, de watersystemen, het landschap en de cultuurhistorische, archeologische en geomorfologische waarden van belang. Deze zullen ruimte en bescherming krijgen mits dit de hoofdfunctie van die gebieden niet wezenlijk aantast. De EHS, de CHS en een duurzame landbouw zijn de basis voor een beleid gericht op instandhouding en ontwikkeling van deze Drentse waarden in het landelijk gebied.

In de EHS staan behoud en ontwikkeling van natuurwaarden voorop. Een deel van de EHS zal worden verworven, ontwikkeld en vervolgens blijvend worden beheerd. Het deel dat niet wordt verworven, zal ook andere functies dan natuur vervullen. Wel zullen hier beperkende voorwaarden worden gesteld, omdat behoud en ontwikkeling van natuurwaarden binnen de EHS voorop blijven staan. De provincie zal zich samen met andere overheden inspannen om de noodzakelijke randvoorwaarden ten aanzien van de milieukwaliteit in de EHS te realiseren. Dit betekent dat de te realiseren milieukwaliteit is afgestemd op natuurdoelen. Hetzelfde geldt voor de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening.

In bijzondere gebieden wordt de bijzondere natuurkwaliteit en in het spoor daarvan de milieukwaliteit benadrukt. Het gaat hier bijvoorbeeld om gebieden die zijn aangewezen in het kader van de vogel- en habitatrictlijn en de nationale parken.

De CHS is in Drenthe op vele plaatsen gaaf en herkenbaar. Ze is een belangrijke onderlegger van de beeldkwaliteit van Drenthe. Dit heeft ook een sterke relatie met toerisme en recreatie als economische factor.

Verder zullen er gebieden blijven bestaan die hun waarde juist ontleen aan een verwevenheid van de diverse vormen van grondgebruik. Soms gaat het daarbij om gebieden in de overgang van EHS naar landbouwgebieden en spelen aspecten van waterhuishouding of milieu een rol. Soms gaat het om gebieden buiten de EHS waar de interne verwevenheid groot is. Bij dit laatste gaat het veelal om delen van de CHS. Dergelijke gebieden hebben vaak een grote landschappelijke en cultuurhistorische waarde, die samen kan gaan met een duurzame economische landbouw. In deze gebieden wordt ernaar gestreefd de verwevenheid en de daarmee gepaard gaande waarden in stand te houden. Dit betekent ook dat de omgevingskwaliteit hier afgestemd is op de behoeften van uiteenlopende vormen van grondgebruik.

De noodzaak om het beleid tussen wonen en werken enerzijds en het beleid voor het landelijk gebied anderzijds af te stemmen, wordt steeds sterker. Gegeven de bevolkingsgroei en de behoefte aan woon- en werkgebieden, zal kernuitbreiding steeds meer een bedreiging vormen voor die Drentse waarden. Daarom wordt de noodzakelijke ruimte voor wonen en werken voor de kernen gezocht in de minder kwetsbare en waardevolle delen van het landelijk gebied. Daar staat tegenover dat in de kwetsbare en waardevolle gebieden de mogelijkheden voor de ontwikkeling van wonen en werken zeer beperkt zijn.

8. SAMENWERKING EN RESULTAATGERICHTHEID IN DE UITVOERING

Wij leven in een complexe samenleving waarin veel instanties, zowel overheid als particulier, doelen stellen. Deze doelen proberen ze vervolgens te bereiken. Wij moeten constateren dat dit steeds moeilijker wordt; de uitvoering hapert. De oorzaak hiervan moet in de eerste plaats gezocht worden in de complexiteit. Dit heeft ertoe geleid dat geen enkele overheid haar beleid op haar eigen territorium nog geheel kan afbakenen. Dezelfde overheid kan dat overigens ook niet zonder haar eigen burgers daarbij te betrekken. Om doelen te realiseren zal de provincie samenwerking tussen overheden en tussen overheid en particulieren (burgers) actief vorm geven. Om succesvol te kunnen samenwerken mag deze samenwerking zich niet alleen beperken tot de uitvoering. Ook bij het stellen van de doelen is deze samenwerking noodzakelijk. Bij het gezamenlijk bepalen van doelen kan dan een realistisch verwachtingspatroon ontstaan van ieders mogelijke bijdrage aan de uitvoering. Het proces om gezamenlijk keuzes te maken in onze regio, doelen te stellen en uit te voeren zal een zorgvuldige en sterke regie vanuit de provincie betekenen.

Complexiteit doet zich niet alleen voor tussen instanties maar ook tussen beleidsvelden. De samenhang tussen de beleidsvelden wordt steeds groter. Problemen die zich voordoen in het ene beleidsveld vragen steeds vaker om oplossingen die vanuit een ander beleidsveld moeten worden aangedragen. Zo vraagt het probleem van de wateroverlast om ruimtelijke oplossingen. Maar ook sociale (on)veiligheid blijkt in belangrijke mate te worden bepaald door de inrichting van de ruimte. Het uitbreiden van woon- en werklocaties kan niet meer zonder een afweging van de mogelijke bereikbaarheidsoplossingen en de daarvoor benodigde investeringen.

Een tweede aspect van de haperende uitvoering van beleid is de "emancipatie" van overheid en burger. De decentralisatie van rijks- en regionale taken naar provincie en gemeenten krijgt steeds meer vorm. Dat vereist steeds meer zelfstandige keuzes van provincie en gemeenten. Er kan in beleidsmatig en financieel opzicht steeds minder geschuld worden achter Rijk en/of provincie. Ook de burgers emanciperen. Door betere communicatie, welvaart en mondigheid is de burger steeds meer betrokken. Dat leidt er snel toe dat de beleidswensen de eigen financiële draagkracht van een enkele overheid te boven gaan. Zakelijke samenwerking tussen alle betrokken partijen is ook dan nodig. Publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking zullen derhalve steeds meer als uitvoeringsinstrument door de provincie worden gebruikt.

Succesvolle samenwerking maakt noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat over elkaars verantwoordelijkheden, sterke en zwakke punten en ambities. Dan kunnen heldere afspraken worden gemaakt over de bijdrage die van een ieder kan worden verwacht. Het gehele spectrum van beschikbare instrumenten per deelnemer, zoals communicatie, regelgeving en financiën komt daarbij aan de orde. De keuze van de instrumenten is afhankelijk van de te realiseren doelen en de rol die men geacht wordt te vervullen. Het belang van regelgeving daarbinnen zal afnemen, maar daar waar de provincie regels stelt, worden deze strak gehandhaafd. De provincie zal het evenwicht tussen doel, rol en instrumenten bewaken.

Uitgangspunt voor de provincie Drenthe is dat provincie, gemeenten, waterschappen en andere betrokken instanties zelfstandige, volwaardige en daadkrachtige partners zijn. Partners die

elkaar nodig hebben bij de realisatie. De provincie richt zich daarbij, rekening houdend met de wettelijk toegekende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, niet alleen meer op de traditionele taak van toezichthouder. De rol als makelende en schakelende partner krijgt meer inhoud. Ook de rol van opdrachtgever naar uitvoerende instanties past bij de toenemende verantwoordelijkheid. Bij gezamenlijk onderschreven wensen gaat het dan nadrukkelijk ook om een gedeelde, gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Om de regie over de uitvoering te kunnen voeren en de beleidsefficiency te bewaken, is een goede monitoring belangrijk. Daarvoor is het van belang doelen zoveel mogelijk Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en op Tijd (SMART) te formuleren, in casu realistisch en uitvoerbare doelen stellen.

BIJLAGEN

1. Herzieningspunten en nieuwe onderdelen voor de delen B, C, D en E

Inleiding

De in januari 2002 gestarte inventarisatiefase wordt hierbij afgesloten met het presenteren van een lijst van punten die voor herziening in aanmerking komen.

Aan de hand van deze lijst kan worden beoordeeld waar de beoogde verdergaande integratie van het beleid gerealiseerd kan worden. De lijst met herzieningspunten en het visiedeel zijn kaderstellend en daarmee een agenda voor het vervolgtraject. Zaken die recent bestuurlijk zijn afgehandeld (onder meer Nota energiebeleid en Nota bedrijventerreinen) zijn niet in deze lijst opgenomen. Wel zullen deze zaken bij de herziening aandacht krijgen.

De lijst met herzienings- en nieuwe punten is geclusterd en voorzien van een verwijzing naar de bestaande indeling van het huidige POP. Per herzieningspunt is kort aangegeven wat de aanleiding en de betekenis van de herziening is.

Procesmatige, c.q. instrumentele punten

(B.10. Visie op de uitvoering, C.1. De rol van de provincie, F. Doorwerking en uitvoering)

1. **Het nader onderscheiden van verantwoordelijkheden van de verschillende overheden ten aanzien van de stedelijke bereikbaarheid, ontwikkeling, economie, waterbeheer en milieu.**
2. **Sturen op beleidsconform gedrag (omgaan met instrumenten, w.o. aansturing, herziening regelgeving, handhaving, communicatie, compensatiebeginsel, de status van uitwerkingen, meer procesmatig werken en het omgaan met andere overheden).**
3. **Koppeling beleid en monitoring.**
4. **De doorwerking van Europese regelgeving.**

Aanleiding voor de herziening

Naast de toezichthoudende rol van de provincie ontstaat ruimte voor de rol van regisseur en makelaar. Het meer ontwikkelingsgericht insteken bij de beleidsvoorbereiding vraagt nauwe samenwerking met de mede overheden, in casu de gemeenten en de vier interprovinciale all-inwaterschappen.

Er is een groeiende behoefte vorm te geven aan een meer efficiënte beleidscyclus en het halen van taakstellingen. Uit de evaluatie van POP I blijkt bijvoorbeeld dat mobiliteitsdoelstellingen niet bereikt zijn.

De samenhang tussen overheden, zoals voor het opzetten en realiseren van infrastructurele maatregelen voor de bereikbaarheid van regio en stad, alsmede voor de verkeersveiligheid, blijkt steeds intensiever te worden. Een overheidslaag kan dit niet meer zelfstandig. Verkeer trekt zich niets van bestuursgrenzen aan. De Planwet verkeer en vervoer verplicht de overheden ook tot deze hechtere samenwerking. Dit is slechts een voorbeeld. De situatie op andere beleidsvelden is vergelijkbaar.

Doelstellingen zijn vaak niet te operationaliseren en het instrumentarium wordt dan ook niet altijd doelgericht ingezet.

Het verplichtend karakter van de Europese regelgeving en de recente wetwijzigingen (Planwet verkeer en vervoer, wijziging Wet milieubeheer (Wm), wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening) vereisen doorwerking in het provinciaal beleid. Als gevolg van de recente ontwikkelingen in de landelijke politiek is het onduidelijk of en in hoeverre lopende processen ten aanzien van rijksnota's en plannen doorgezet worden. Vooralsnog wordt bij de herziening van het POP gewerkt vanuit lopende afspraken en toezeggingen.

Betekenis van de herziening

Het kunnen realiseren, in samenhang met de andere overheden, van een meer ontwikkelingsgericht beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Het maken van duidelijke afspraken met andere overheden over het realiseren van taakstellingen.

Het bevorderen van een duidelijk en toegesneden instrumentarium, ontdaan van overbodige regelgeving, met voldoende ruimte voor een adequate handhaving.

Het meer meetbaar maken van de doelstellingen (omgevingsbalans).

Het concentreren van de provinciale inzet op het bereiken van provinciale doelen.

Een duidelijke status van gebiedsvisies, regiovisies en uitwerkingen.

Implementatie van Europese- en landelijke regelgeving.

Visionaire punten

(B.1. Inleiding, C.2. De algemene omgevingskwaliteit in heel Drenthe, C.4.1. Integrale functie-toekenning)

5. Concretisering duurzame ontwikkeling in algemene zin en meer in het bijzonder behoud en ontwikkeling van een gevarieerd en herkenbaar landschap in samenhang met cultuurhistorische waarden als grondslag voor het omgevingsbeleid

Aanleiding voor de herziening

Duurzame ontwikkeling is de rode draad in het geldend bestuursprogramma. Er is meer besef nodig dat duurzame ontwikkeling speelt binnen verschillende dimensies van het omgevingsbeleid: in de samenhang tussen verschillende beleidsthema's op regionale schaal (wijze waarop keuzes voor functies worden gemaakt), de wijze waarop beleid binnen de diverse thema's wordt ontwikkeld (bijvoorbeeld invulling duurzame landbouw), alsmede in de interactie met andere partijen die invulling geven aan de realisatie van de doelen in het POP (uitvoering, komt ook terug in methode voor duurzame planning en in projecten).

De cultuurhistorisch hoofdstructuur is nog onvoldoende ontwikkeld.

Het ontwikkelingsgerichte beleid van natuur, bos en landschap dient nader te worden versterkt in relatie tot andere omgevingsfactoren.

Betekenis van de herziening

Duurzame ontwikkeling uitwerken, zowel algemeen, als toegespitst op concrete beleidsterreinen.

Naast het beschrijven van ontwikkelingsrichtingen en stimuleringsacties (inclusief daarvoor aanwezig instrumentarium, zoals handboeken), zal meer nadruk moeten worden gelegd bij een beleidskader waaraan kan worden getoetst bij de toepassing van ons instrumentarium (opstelling toetsingskader). Tevens is de implementatie van het Convenant duurzaam bouwen van belang.

Versterking landschapsbeleid en de cultuurhistorische hoofdstructuur.

6. Geluidhinder*Aanleiding voor de herziening*

Er is nauwelijks een beleidskader aanwezig om luidruchtige vormen van recreatie, zoals motorsport (off-road en wildcrossen) en modelvliegen te reguleren.

Betekenis van de herziening

Op basis van aangepaste beleidsteksten kunnen afspraken worden gemaakt met betrokkenen, zowel voor aangeduide milieubeschermingsgebieden, als daar buiten.

Het bereiken van een duidelijker toetsingskader en afspraken daarover met de gemeenten.

7. Lichthinder*Aanleiding voor de herziening*

Dit speelt vooral in het landelijk gebied en geeft verstoring voor mensen en fauna. Bijvoorbeeld door glastuinbouw, grote inrichtingen, neonreclames en verkeerswegen en waarneembaar soms tot kilometers in de omgeving.

Betekenis van de herziening

De mogelijkheid om regels in bestemmingsplannen c.q. vergunningen op te kunnen nemen onderzoeken voor wegen en grote inrichtingen (vergunningverlening).

Sociale infrastructuur

(C.3.4. De verzorgingsstructuur)

8. De sociale component**9. Leefbaarheid platteland (voorzieningen in de kernen, bereikbaarheid)****10. Leefbaarheid stedelijk gebied (stedelijke vernieuwing etc.)***Aanleiding voor de herziening*

In de bestuursopdracht POP is expliciet vastgesteld dat naast de bestaande grondslagen, de sociale component in POP II aandacht zal krijgen. Het gaat hierbij onder andere om de verbinding naar locatiebeleid, beoordeling van plannen en de interactie met burgers over de gevolgen van het fysieke beleid. Tevens is hierbij aan de orde op welke wijze de provincie haar rol van stimulering en regie wil en kan vervullen.

Bij leefbaarheid gaat het over de wens om langer zelfstandig in de eigen omgeving te kunnen blijven wonen. Dit hangt samen met de afhankelijkheid van de aanwezige voorzieningen. Gelet op het nog altijd aanwezig zijn van schaalvergroting in het voorzieningenaanbod, is de inzet om de voorzieningen zo dicht mogelijk bij de mensen te brengen. Aanvullend blijft de bereikbaarheid van kleine kernen op het platteland een belangrijke factor in het leefbaarheidsgevoel. Voor de woonwijken van stedelijke gebieden speelt eenzelfde bereikbaarheidsproblematiek als op het platteland.

Betekenis van de herziening

Het ondernemen van een gezamenlijke zoektocht naar de mogelijkheden om de mens meer centraal te stellen in het omgevingsbeleid. Kernwoorden hierbij zijn basisvoorzieningen, specifiek beleid voor de verschillende bevolkingsgroepen, herkenbaarheid en sociale (cohesie) infrastructuur.

Bij sociale infrastructuur gaat het niet alleen om het instandhouden van goed functionerende sociale voorzieningen, maar ook om andere voorzieningen die inspelen op behoeften van burgers. Daarnaast gaat het om het versterken van sociale betrekkingen tussen mensen.

Die betrekkingen manifesteren zich op alle niveaus en worden beïnvloed door andere domeinen dan het sociale domein (welzijn, zorg, hulpverlening en educatie). Bijvoorbeeld door het fysieke domein (de woonomgeving) of door het economische domein (werk).

De mogelijkheden tot verbetering van de sociale infrastructuur liggen vooral op het punt van *integratie* van verschillende beleidssectoren. Concreter geformuleerd; hoe werken ontwikkelingen in de fysiekruimtelijke sfeer uit op leefbaarheid, op het draagvlak voor voorzieningen, op sociale cohesie? In welke richting moet de economie worden gestimuleerd om voldoende sociale vitaliteit te kunnen behouden? Hoe kunnen toeristisch-recreatieve voorzieningen mede worden ingezet voor de bewoners? Hoe kan het openbaar vervoer bijdragen aan een goede bereikbaarheid van stedelijke voorzieningen voor de bewoners van het landelijk gebied? De vraag kan ook worden omgekeerd. Als we de sociale samenhang willen behouden of bevorderen, wat betekent dat dan voor het ruimtelijk beleid? Welke gevolgen heeft de vergrijzing op de vraag naar zorg, naar woonvoorzieningen, naar mobiliteit?

Punten ten aanzien van wonen, werken, voorzieningen en mobiliteit etc. (rood)

(C.3. De kernenstructuur, C.3.1. De bebouwde omgeving, C.3.2. Het wonen, C.3.3. Het werken, C.3.4. De verzorgingsstructuur)

11. Verstedelijkingsbeleid/-stadseconomie; het gaat hierbij om de verstedelijkingsopgave van nationale en regionale stedelijke netwerken

Aanleiding voor de herziening

Het ontbreken van duidelijke uitspraken en afspraken met gemeenten over een sterkere mate van verstedelijking die ook nodig is voor uitvoering van het Kompas-beleid. Voor een deel ligt de achterstand in arbeidsparticipatie opgesloten in de relatief lage verstedelijkingsgraad.

Betekenis van de herziening

Het meer nadruk leggen op het wonen en werken in bestaand bebouwd gebied en daardoor beter gebruik van bestaande voorzieningen. Het vernieuwde locatiebeleid tegen deze achtergrond dient nadrukkelijk handen en voeten te worden gegeven.

12. Sturing op de woningbouw

Aanleiding voor de herziening

Met de recent vastgestelde Nota wonen is het instrument van de woonplannen ingevoerd om het wonen meer kwalitatief en duurzaam te benaderen. In het woonplan laten gemeenten hun visie en plannen voor de hele gemeente en de kernen zien. In de programmering van de woningbouw is er aandacht voor de differentiatie in woningen en woonmilieus en knelpunten daarin en voor de afstemming binnen en tussen de gemeenten. In de eerste periode tot 2005 wordt ervaring opgedaan met een eenvoudige werkwijze. Onze verwachting is dat vanaf 2005 gemeenten een volwaardig woonplan hebben.

Het is de opzet dat het woonplan onder andere aangeeft op welke wijze de gemeente de woningbouw wil sturen: waar is groei mogelijk en waar niet. Hier liggen nadrukkelijke relaties met andere beleidsthema's zoals zorg, bereikbaarheid en veiligheid. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid om een integrale afweging te maken allereerst bij de gemeenten ligt.

Betekenis van de herziening

Het, flexibeler omgaan, binnen de randvoorwaarden van het POP met de woningbouwaantallen per kern kan betekenen dat meer met kwalitatieve, richtinggevende uitspraken wordt gewerkt.

Het bundelingsbeleid op de (sub)streekcentra staat niet ter discussie. Daarnaast kan het geen "vrijheid blijheid" worden, waarbij ontwikkelingen bij vooral kleinere kernen haaks staan op de beleidsinzet voor bijvoorbeeld behoud van waardevolle gebieden, duurzaam veilig en sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Er is immers ook beleid om woningbouw en bedrijvigheid zodanig te situeren dat op goede wijze gebruik wordt gemaakt van voorzieningen, overheden (OV) en infrastructuur.

Ten opzichte van de huidige praktijk betekent het dat gemeenten een grotere verantwoordelijkheid krijgen om eerst zelf met oplossingen te komen. Daartoe zal in de procesgang het volwaardig woonplan een belangrijkere plaats moeten krijgen.

13. De infrastructurele verbindingen ten behoeve van kernzones en stedelijke centra

Aanleiding voor de herziening

De bereikbaarheid is een centrale voorwaarde voor de ontwikkeling van de economische activiteiten in Noord-Nederland. In het antwoord van Noord-Nederland op het Nationaal verkeers- en vervoersplan (NVVP) wat betreft het bereikbaarheidsprofiel wordt de eerste prioriteit gelegd bij het hoogwaardig multimodaal aansluiten van Noord-Nederland op de nationale en internationale infrastructurele netwerken door middel van weg-, spoor- en waterverbindingen. In het Kompas-programma en het bereikbaarheidsprofiel worden naast de verbeteringen van de knelpunten in het hoofdwegennet (A28/A7/A37), de spoorlijnen Zuiderzeelijn en Emmen-Zwolle als aan te leggen en te verbeteren lijnen aangegeven. De Hanzelijn (Lelystad-Zwolle) wordt aangelegd. Dat laatste besluit en de andere voornemens zijn van groot belang voor Drenthe. Vervolgens zijn infrastructurele verbeteringen voor de bereikbaarheid van de stedelijke centra en bedrijventerreinen noodzakelijk.

Betekenis van de herziening

Een grote versterking van de landsdelige bereikbaarheid (aansluiten van Noord-Nederland op andere economische kerngebieden). Het tijdig anticiperen op de ruimtelijk economische gevolgen van de Zuiderzeelijn en de Hanzelijn (inclusief spoorverdubbeling Zwolle-Emmen). Voor de aanleg van de Hanzelijn-variant zijn de afsnijdingen van de bochten bij Meppel, Hoogeveen en mogelijk Assen nodig.

Meer aandacht kunnen geven aan de kwalitatieve (duurzame) inrichting van bedrijventerreinen en de multimodale bereikbaarheid van stedelijke centra en bedrijventerreinen.

Verbeteringen aan de autosnelwegen en de autowegen (bijvoorbeeld N34, N381) hebben een direct ruimtelijk gevolg (ruimte voor de weg, ruimtegebruik om de wegen heen).

14. Een veilige bereikbaarheid van alle verblijfsgebieden (weginrichting) met alle bijbehorende knelpunten ten behoeve van verkeersveilige inrichting

Aanleiding voor de herziening

De duurzaam veilige inrichting van het wegennet heeft een directe relatie met de verbeteringen van de knelpunten in de hoofdwegeninfrastructuur voor de versterking van de bereikbaarheid. Voorwaarde voor een verdergaande veilige inrichting van verblijfsgebieden (woonwijken, dorpen, landelijke gebieden) is de aanwezigheid van een veilige hoofdwegenstructuur. Dat heeft betrekking op de landsdelige, de stedelijke en de regionale hoofdwegen.

Betekenis van de herziening

Naast de prioriteit voor de verbetering van de landsdelige hoofdwegenstructuur dient het aansluitende regionale hoofdwegennet de hoogste prioriteit te hebben voor een duurzaam veilige inrichting. Hier zijn hoge investeringen mee gemoeid en ruimtelijke implicaties. De prioriteit is een voorwaarde om de verbetering van de veiligheid in verblijfsgebieden, samen met de direct-betrokken gebruikers, verdergaand vorm te kunnen geven. De mogelijkheden voor de verbeteringen van de leefbaarheid van verblijfsgebieden en het realiseren van autoluwe bos- en natuurgebieden wordt er door bepaald. Doorstroming van bepaalde vormen van vervoer, zoals bus- en ambulancevervoer, mogen niet onnodig in hun taak worden beperkt.

15. Het nader vormgeven van locatiebeleid inclusief perifere detailhandelvestiging (PDV)- en GDV-beleid en stadseconomie bevorderen

Aanleiding voor de herziening

De onvoldoende werking van het ABC-locatiebeleid van het Rijk voor bedrijven en voorzieningen van de Vierde nota op de Ruimtelijke Ordening (RO) (onder andere Ter Borch, vliegveld Eelde, Melkfabriek Emmen). Met de Vijfde nota op de RO en het NVVP is het locatie- en parkeerbeleid sterk gewijzigd, waarbij de provincie en gemeenten meer vrijheid hebben gekregen voor een locatiebeleid dat de economische doelstellingen voor de stedelijke centra ondersteunt.

Betekenis van de herziening

Het locatiebeleid kan veel meer als een gericht beleidsinstrument voor stedelijke vitaliteit worden ingezet. In ieder geval is het nadrukkelijker de verantwoordelijkheid om in overleg met de gemeenten tot de aanwijzing van belangrijke locaties te komen uit een oogpunt van een ruimtelijk-economische invalshoek en daaraan gekoppeld de vraag hoe sturend of ondersteunend de infrastructuur kan zijn.

Punten ten aanzien van MERA en delfstofwinning

(C.3.3.6. Het werken, C.5. Afvalverwijdering, C.4.6. Delfstoffen en ontgrondingen, C.4.7. Bebouwing landelijk gebied)

16. Gevolgen recentralisatie taken op gebied van afvalverwijdering

Aanleiding voor de herziening

Vanwege een recentralisatie van het afvalbeleid naar het Rijk (wijziging Wm), raakt de provincie haar sturingsmogelijkheden via een provinciaal afvalbeleid grotendeels kwijt. Milieuvergunningen worden op het punt van beheer van afvalstoffen voortaan getoetst aan een Landelijk Afvalplan (LAP). De provincie heeft wel een rol bij de uitvoering van het LAP. Er resteert nog provinciaal beleid voor preventie en de melding van de afgifte en de ontvangst van afvalstoffen.

Betekenis van de herziening

Rol van de provincie in relatie tot het LAP en de belangrijkste consequenties van het LAP voor Drenthe worden beschreven.

17. Invulling gebied Tweesporenland en nabijgelegen afvalverwerkingslocatie in relatie met de omgeving

Aanleiding voor de herziening

Met de vaststelling van de provinciale Nota bedrijventerreinen (2002) is ervoor gekozen de invulling van Tweesporenland niet langer te limiteren tot milieu, energie en recycling van afvalstoffen(MERA)-activiteiten. Rekening houdend met een aantal randvoorwaarden voor verruiming (behoud Investeringspremieregeling regionale projecten(IPR)-status), beperking verkeersdruk en rendering van gedane investeringen, wordt voorgesteld naast de MERA-activiteiten de bestemming te verruimen met "ruimtevrage industriële activiteiten".

Daarnaast heeft Essent Milieu Wijster (EMW) uitbreidingsplannen waarvoor het bedrijf milieueffectrapportages moet opstellen.

Betekenis van de herziening

In POP II zal het gebied EMW/Tweesporenland meer kunnen worden benaderd als een bedrijventerrein waarop ook het generieke beleid van toepassing is. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt ten opzichte van een regulier bedrijventerrein door zijn selectieve invulling voor MERA-activiteiten en ruimtevrage industriële activiteiten en wordt concurrentie met nabijgelegen bedrijventerreinen van (boven)lokale betekenis tegengegaan.

Verandering en eventuele uitbreiding van de functie kunnen hun grenzen vinden in de waarden van het gebied.

18. Bodemenergie

Aanleiding voor de herziening

Het ontbreken van een kader voor koude en warmtewinning en koude en warmteopslag in de bodem. Bodemenergie is één van de duurzame energiebronnen en levert daarmee een bijdrage aan de reductie van de CO₂-uitstoot.

Betekenis van de herziening

Bij het stimuleren wordt er op kansrijke fysieke omstandigheden enerzijds en anderzijds op het (niet) toebrengen van onnodige schade aan te beschermen belangen.

19. Windenergie

Aanleiding voor de herziening

De discussie over ruimte voor windenergie moet gaan over de nationale taakstelling. Het aantal locaties moet worden gekoppeld aan die taakstelling.

POP I spreekt over een door gedeputeerde staten (GS) te maken uitwerkingsplan waarin concreet locaties zijn aangegeven waar windturbineparken (minimaal 10 turbines) onder voorwaarden aanvaardbaar zijn. Nadien is een bestuursovereenkomst gesloten tussen het Rijk en de provincies waarin Drenthe zich verplicht tot 15 MW opgesteld vermogen. Ook is besloten dat een windpark bij Coevorden mogelijk is. Door de gestelde ondergrens van POP I is de reële verwachting dat minimaal 16,5 tot 18 MW haalbaar is. Hiermee zou aan de provinciale taakstelling worden voldaan. In de Nota energiebeleid is de discussie over het nut en de noodzaak van windenergie in Drenthe en een vervolg op Coevorden aan de orde gesteld.

Betekenis van de herziening

Nut en noodzaak van het beleid voor windturbineparken in Drenthe heroverwogen op grond van de Drentse taakstelling zoals die uit de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie (BLOW) of een andere afspraak met het Rijk volgt. In POP II opnemen, dat naast Coevorden, alleen een nieuwe locatie voor een windturbinepark in beeld wordt gebracht wanneer de noodzaak volgt uit een afspraak (bestuursovereenkomst) met het Rijk. Voorkeur aan geven dat eerst grootschalige opstellingsmogelijkheden buiten Drenthe worden benut.

Ten opzichte van POP I, waarin een uitwerkingsplan met concrete locaties is aangekondigd, betekent een koppeling aan een opgelegde taakstelling in POP II op dit moment materieel een beperking van het aantal mogelijkheden. Gegeven de randvoorwaarden van het provinciale beleid is voor een taakstelling van 15 MW één windpark (Coevorden) al toereikend.

20. Het nader vormgeven van het beleid ten aanzien van beton- en metselzand*Aanleiding voor de herziening*

Het kunnen voldoen aan de landelijke en provinciale taakstelling ten aanzien van beton- en metselzand.

Betekenis van de herziening

Het aanwijzen van een nieuw wingebied voor beton- en metselzand.

Punten ten aanzien van veiligheid

(grotendeels nieuw)

21. Verweven nieuwe inzichten veiligheidsrisico's; het gaat hierbij om het integreren van de veiligheidsaspecten ten aanzien van vervoer gevaarlijke stoffen, opslag van gevaarlijke stoffen etc. in POP II; verwerken van nieuwe inzichten veiligheidsrisico's en vrijwaringszones rond infrastructuur en bijzondere complexen*Aanleiding voor de herziening*

Vanwege recente rampen is er meer aandacht voor veiligheid. De provincie stelt, mede vanwege een landelijke registratieplicht, een kaart op met risicovolle activiteiten. In de eerste fase gaat het ondermeer om: LPG-stations, diverse inrichtingen (opslag van o.a. ammoniak, chemicaliën en bestrijdingsmiddelen), vuurwerk, kernenergie, mijnbouwactiviteiten en munitieopslag. Daarnaast worden toegevoegd: bus-, rail- en wegtransport. Tevens wordt inzicht geboden in bijbehorende risicocontouren.

Bij de verdere structurering van het wegennet (categorisering wegen Duurzaam Veilig) dient het aspect vervoer van gevaarlijke stoffen een zwaarder accent te krijgen. Herkomst en bestemming voor vervoer van gevaarlijk stoffen dienen aan stroom- en gebiedsontsluitingswegen te liggen.

Betekenis van de herziening

Op basis van geïnventariseerde gegevens kan er meer aandacht komen voor beleidsmatige consequenties (tweede fase). Beleid is overigens al grotendeels door het Rijk ingevuld. Er kan nadere aandacht komen voor de handhaving.

Er ontstaat een scherpere afweging van bestaande en nieuwe risico's in relatie tot verdere aanpassing weg categorisering en huidige en nieuwe locaties die aan en afvoer van gevaarlijke stoffen genereren.

Punten vanuit Waterbeleid 21^e eeuw

(B.4. De grondslagen voor het omgevingsbeleid, C.4.1. Integrale functietoekenning, C.4.9. Grondwaterkwantiteitsbeheer)

22. **Het nader vormgeven van (nood)bergingsgebieden voor wateroverlast.**
23. **Het nader vormgeven van het beleid ten aanzien van de bronnen voor de openbare drinkwatervoorziening; het gaat hierbij om de keuze van de wingebieden en het kiezen van grondwater als bron.**
24. **Het verankeren van de watertoets in het toetsingsdeel.**
25. **Het formuleren van het kader voor het gewenst grond- en oppervlaktewaterregiem (GGOR)**
26. **Het vertalen van de stroomgebiedsvisies WB21 en de tritsen vasthouden, bergen, afvoeren en schoonhouden, scheiden en zuiveren.**
27. **Het nader vormgeven van het beleid ten aanzien van de industriële waterwinning; het gaat hierbij om de ruimte voor waterwinning op bedrijventerreinen.**
28. **De bijzondere waterkwaliteitsfuncties.**

Aanleiding voor de herziening

Uit onderzoek dat samen met de waterschappen en de provincie Groningen is gedaan blijkt dat het noodzakelijk is een aantal gebieden in zeer extreme situaties te benutten als bergingsgebied. Deze gebieden dienen als zodanig in het beleid te worden aangegeven.

In de Startovereenkomst waterbeheer 21^e eeuw (gesloten tussen het Rijk, Unie van Waterschappen en IPO) zijn afspraken gemaakt over het aanscherpen van het waterbeleid. Het POP is het kader om hier invulling aan te geven.

In Evaluatie POP is de behoefte naar voren gekomen van een langetermijnvisie op de openbare drinkwatervoorziening.

Betekenis van de herziening

Het kunnen invullen van de afspraken in het kader van WB21, zoals de verankering van de GGOR en de watertoets in het POP.

Het formuleren van een langetermijnvisie voor de openbare drinkwatervoorziening.

Het kunnen integreren van wateraspecten bij de ontwikkeling van grotere kernen en de rode contouren rond de kernen.

De aanduiding van (nood)bergingsgebieden.

Het beter doorvertalen van de wateraspecten in de integrale functietoekenning.

Punten vanuit de kwaliteit van het landelijk gebied (groen)

(C.4.1. Integrale functietoekenning, C.4.2. Beleid in aangewezen milieubeschermingsgebieden, C.4.3. Land- en tuinbouw, C.4.4. Natuur, bos en landschap)

29. **Doorwerking invoering Ammoniakwet; het gaat hierbij om de zonering rond EHS en de uitwerking motie F. POP I (aanbevelingen Klankbordgroep intensieve veehouderij (IVH))**

Aanleiding voor de herziening

Op grond van het bepaalde in artikel 2, tweede lid, van de Wet ammoniak en veehouderij is de provincie gehouden vast te stellen welke gebieden in onze provincie deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur. Dit is nodig om te kunnen vaststellen welke gebieden in onze provincie als kwetsbaar, zoals bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij, moeten worden aangemerkt.

De POP-relevante aanbevelingen van de Klankbordgroep IVH, te weten vergroten mogelijkheden bestaande IVH-bedrijven in zone I en II en het verplaatsen van ongunstig gelegen bedrijven.

Betekenis van de herziening

Doorvertaling Ammoniakwetgeving in het beleid voor het landelijk gebied.

Evenwicht realiseren tussen ammoniakemissie en draagkracht van de natuur (vergroten aandacht voor de bijzondere omgevingskwaliteit).

Punt vanuit recreatie en toerisme

(C.3.5. Recreatie en toerisme, C.4.4. Natuur, bos en landschap, D. Ontwikkelingskaart)

30. De in het huidige POP aanwezige ruimte voor nieuwe verblijfsrecreatie

Aanleiding voor de herziening

De huidige tekst van het POP biedt veel ruimte voor nieuwe verblijfsrecreatie. Voor bestaande bedrijven is nauwelijks ruimte voor uitbreiding.

Betekenis van de herziening

Het heroverwegen van het beleid voor recreatie en toerisme in relatie tot het omgevingsbeleid.

2. Raamwerk voor herziening regelgeving fysieke leefomgeving

Inleiding

Op 18 december 2001 hebben Gedeputeerde staten besloten de herziening van het POP en de herziening van de regelgeving te koppelen.

Hiermee kan worden bereikt dat op het moment dat het voorontwerp vrijgegeven wordt voor inspraak er ook een beeld is over de inzet van het instrument regelgeving na vaststelling van het POP. Dit sluit aan bij de filosofie van overheidsmarketing (Buurma).

Tevens hebben GS uitgesproken dat voor de aanpassing van de Provinciale milieuverordening (PMV) het advies Evaluatie PMV uitgangspunt is.

Per onderdeel wordt, op basis van het Advies Stuurgroep PMV, aangegeven wat het kader voor herziening van de regelgeving zou kunnen zijn. Dit betekent dat bij het opstellen van het voorontwerp POP vanuit de beleidsmatige invalshoek zal worden bekeken of, in afwijking van het raamwerk, nadere voorstellen moeten worden gedaan.

Het raamwerk voor herziening ziet er als volgt uit.

4.1. Provinciale verordening waterhuishouding Drenthe⁵

Hoofdstuk 2, Beschrijving totstandkomingsprocedure POP

De huidige tekst die is toegespitst op de totstandkoming van het Waterhuishoudingsplan sterk beperken en een bepaling opnemen in de nieuwe verordening die verwijst naar het statenbesluit waarin de totstandkoming van het POP wordt beschreven. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de wettelijke eis (artikelen 8, 9 en 16 van de Wet op de waterhuishouding) om een bepaling over de totstandkoming van het Waterhuishoudingsplan (POP) op te nemen.

Hoofdstuk 3, Totstandkoming Beheersplan waterschap

Het hoofdstuk dat is gericht op de totstandkoming van het beheersplan van het waterschap herzien. Het aantal inhoudelijke eisen aan het beheersplan wordt daarbij teruggebracht van acht naar zes. Nieuw is de grondslag voor de regulering van het GGOR.

Hoofdstuk 4, Peilbesluiten

Een grondslag opnemen voor verplichte peilbesluiten. Deze grondslag beperkt zicht tot die peilvakken/peilgebieden die provinciegrensoverschrijdend zijn. Daarmee wordt recht gedaan aan de noodzaak dat de interprovinciale waterschappen met een afgestemd, provinciegrensoverschrijdend regelkader kunnen werken.

Hoofdstuk 5, Waterakkoorden

Beleidswijzigingen zijn niet aan de orde. Dit onderwerp blijft in de nieuwe opzet gehandhaafd.

⁵ De nummering verwijst naar de provinciale Bundel reglementen en verordeningen

Hoofdstuk 6, Vergunning-, registratie-, meld- en meetplicht

Het aantal bepalingen terugbrengen en afstemmen op de aanstaande wijziging van relevante bepalingen van de Wet op de waterhuishouding. In de nieuwe opzet komt aan de orde het vergunningenstelsel voor lozingen en onttrekkingen, melding en meting en een bepaling over de registratie van gegevens over vergunningplichtige lozingen en onttrekkingen.

Hoofdstuk 7, Grondwaterkwantiteitsbeheer

De bestaande tekst handhaven. Het provinciaal grondwaterbeleid blijft namelijk ongewijzigd.

4.16. Verordening wegen en waterwegen provincie Drenthe 1994

Er worden geen concrete wijzigingen voorgesteld.

5.1. Provinciale milieuverordening Drenthe

Milieubeschermingsgebied I (grondwaterbescherming ten behoeve van de drinkwatervoorziening)

Waterwingebieden

De regels voor *waterwingebieden* komen te vervallen met uitzondering van de mogelijkheid voor de waterleidingmaatschappijen tot het opstellen van een beheersplan.

De aanwijzing en begrenzing van de waterwingebieden blijven in stand.

Grondwaterbeschermingsgebieden

Binnen de regels voor de *grondwaterbeschermingsgebieden* blijven de bepalingen over bestrijdingsmiddelen in stand evenals het verbod om begraafplaatsen op te richten, te hebben of te gebruiken. Ook de lijst met verboden inrichtingen blijft in stand. De overige bepalingen komen te vervallen.

De aanwijzing en begrenzing van de grondwaterbeschermingsgebieden blijven in stand.

Verbodszone diepe boringen

De bepalingen die gelden in de *verbodszones diepe boringen* blijven behouden.

De aanwijzing en begrenzing van de verbodszones diepe boringen blijven in stand.

Gebieden tegen fysische bodemaantastingen

De bepalingen die gelden in de *gebieden tegen fysische bodemaantastingen* komen te vervallen.

De aanwijzing en begrenzing van de gebieden tegen fysische bodemaantastingen blijven niet in stand.

Grondwaterbescherming Drentsche Aa

De bepalingen die gelden in het *grondwaterbeschermingsgebied Drentsche Aa* komen te vervallen.

De aanwijzing en begrenzing van het grondwaterbeschermingsgebied Drentsche Aa blijven niet in stand.

Milieubeschermingsgebied II (stilte)

De bepalingen binnen de milieubeschermingsgebieden II, voorzover zij betrekking hebben op het waarborgen van de stilte, komen te vervallen met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op "wild crossen", het houden van toertochten en van grootschalige evenementen. Tevens zal bebording in de gebieden worden aangebracht.

De aanwijzing en begrenzing van de milieubeschermingsgebieden II blijven in stand.

Milieubeschermingsgebieden II en III (bodemkwaliteit)

De regels die gelden binnen de milieubeschermingsgebieden II en III, die betrekking hebben op de bescherming van de bodemkwaliteit, komen te vervallen.

De aanwijzing en begrenzing van de milieubeschermingsgebieden III komen te vervallen.

Regels met betrekking tot onderhoudsspecie binnen milieubeschermingsgebieden

De regels met betrekking tot onderhoudsspecie binnen milieubeschermingsgebieden komen te vervallen.

Reststoffen en meststoffen

De regeling over het gebruik van reststoffen als meststoffen komt te vervallen.

Bodemsanering

De regels met betrekking tot bodemsanering blijven in stand.

Procedure ontheffingen

De regels met betrekking tot procedures worden beperkt tot een enkele verwijzing naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en een keuze voor de voorbereidingsprocedure.

Instructiebepalingen voor vergunningen

De in de PMV opgenomen instructiebepalingen voor inrichtingen komen te vervallen.

Handhaving

De regels die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving blijven in stand, met uitzondering van de verwijzing naar artikelen en bepalingen die in het kader van deze aanpassing of van rechtswege (zijn) komen te vervallen.

Vergoeding van kosten en schade

De regels met betrekking tot de vergoeding van schade en kosten blijven in stand met de opmerking dat gekeken zal worden naar de mogelijkheid tot vereenvoudiging.

Inspraak besluiten van algemene strekking

De regeling zal worden aangepast met inachtneming van de op handen zijnde wijziging van de Awb en de relatie met de Provinciale inspraakverordening.

Het onderdeel interactieve beleidsvorming zal worden meegenomen als aandachtspunt binnen de herziening van het POP.

Beklag

De regels met betrekking tot beklag worden beperkt tot een artikel waarin wordt verwezen naar de Klachtenregeling provincie Drenthe.

Ammoniakreductieplan

De regels die betrekking hebben op de ammoniakreductieplannen komen te vervallen.

Vaarverbod Drentsche Aa

Er zal in juni 2002 een gesprek worden gehouden met het Staatsbosbeheer en het waterschap Hunze en Aa's over het effect van het vaarverbod. Hierbij zal ook de juridische handhaafbaarheid van het verbod op grond van de PMV, afgezien van de bebording, bekeken moeten worden.

Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid

De artikelen die de werkwijze van de commissie regelen, komen te vervallen. Deze artikelen zullen worden overgebracht naar de nadere regels die de commissie zelf kan stellen (Reglement van Orde).

Verbod opslag afval in diepe ondergrond

Het verbod op de opslag van afval in de diepe ondergrond blijft behouden.

Lijst verboden inrichtingen

De lijst met verboden inrichtingen blijft, ontdaan van een aantal inrichtingen die in Drenthe niet aan de orde zijn en ook in de toekomst niet aan de orde zullen zijn, behouden.

Actief bodembeheer (aangehouden onderwerp vierde tranche PMV)

Aangezien er op dit moment geen regels zijn opgenomen met betrekking tot Actief bodembeheer en ook (gezien het advies over de evaluatie) naar aanleiding van een mogelijke heroverweging van het beleid geen regels noodzakelijk zullen zijn, zal dit onderwerp niet verder worden meegenomen.

Grondwaterbeschermingsgebied Breevenen (aangehouden onderwerp vierde tranche PMV)

Het puttenveld van de waterwinning Breevenen zal worden aangewezen als waterwingebied.

Geluidhinderverordening (opgenomen in de PMV in de vierde tranche)

Het onderdeel Geluidhinderverordening blijft behouden.

Hoofdstuk Afvalstoffen

Door een wetswijziging van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wm komt een groot gedeelte van de regeling over afvalstoffen in de PMV te vervallen. Bij het opstellen van het voorontwerp van de PMV zal dit worden meegenomen.

5.7. Ontgrondingenverordening voor Drenthe 2000

De Ontgrondingenverordening is vrij recent volledig herzien, waarbij een verordening is ontstaan die beperkt van omvang, overzichtelijk en goed toegankelijk is. Toetsing aan de criteria die gehanteerd zijn bij de evaluatie van de PMV geeft geen aanleiding tot het voorstellen van aanpassing van de verordening. Wel verdient het aanbeveling beleidsregels vast te stellen voor de praktische toepassing van de procedure voor eenvoudige zaken.

Concrete voorstellen per onderdeel van de verordening:

Vrijstellingen

De lijst van ontgrondingswerkzaamheden waarvoor geen vergunningplicht geldt, blijft gehandhaafd.

Meldingsplicht

De meldingsplicht voor de grotere vrijgestelde ontgrondingen blijft gehandhaafd.

Vergunningaanvragen

De regeling voor het aanvragen van een vergunning blijft gehandhaafd.

Aanwijzing adviesinstanties

De bepaling voor het aanwijzen van adviesinstanties en de aanwijzing zelf blijft gehandhaafd.

Eenvoudige procedure

De regeling van de bevoegdheid om voor eenvoudige ontgrondingen af te wijken van de wettelijke voorbereidingsprocedure blijft gehandhaafd. Wel worden er beleidsregels opgesteld voor de praktische toepassing van deze regeling.

TOELICHTING**4.1. Provinciale verordening waterhuishouding (PVW) Drenthe⁶****A. Beschrijving van de verordening**

Het doel van de verordening is het bieden van een systeem voor de planvorming binnen het integraal waterbeheer. De Wet op de waterhuishouding heeft deze taak neergelegd bij de provincies. De huidige PVW is echter niet meer actueel. De verhoudingen tussen waterschappen en provincies zijn veranderd, waardoor de formele toezichtsrelatie is verruild voor een situatie waarin waterschap en provincie zich tot elkaar verhouden als medeoverheid. Bovendien heeft de waterschapsreorganisatie in 2000 geleid tot vier grote interprovinciale waterschappen. De provincies Groningen, Drenthe en Overijssel hebben de verordening geëvalueerd en waar nodig wijzigingsvoorstellen opgesteld. De samenwerking tussen de drie provincies vloeit voort uit het feit dat deze samen vier interprovinciale waterschappen kennen. Zij hebben baat bij de afgestemde verordening.

De bestaande verordening op de waterhuishouding bevat bepalingen over de totstandkoming van het Waterhuishoudingsplan, de beheersplannen van de waterschappen, het beheer van het oppervlaktewater, waterakkoorden en grondwaterkwantiteit. Het hoofdstuk grondwaterkwantiteit verschilt trouwens van de overige hoofdstukken. Het richt zich rechtstreeks tot de grondwateronttrekker. De andere op de Wet op de waterhuishouding gebaseerde hoofdstukken richten zich in de eerste plaats tot de medeoverheden. De noodzaak tot vaststelling van de verordening is voorgeschreven in de artikelen 8, 9 en 16 van de Wet op de waterhuishouding en artikel 11 van de Grondwaterwet. Over de inhoud van de verordening is de Wet op de waterhuishouding summier. De Grondwaterwet gaat uitgebreider in op de bij verordening te regelen onderwerpen.

B. Toetsing PVW Drenthe op basis van de uitgangspunten Evaluatie PMV

Uit de artikelen 8, 9 en 16 van de Wet op de waterhuishouding en 11 van de Grondwaterwet volgt dat provinciale staten (PS) een verordening vaststellen. Deze dient onder meer te regelen hoe het Waterhuishoudingsplan (POP) totstandkomt en welke onderdelen het Beheersplan van het waterschap ten minste bevat. Het betreft kortom een Medebewindsverordening (imperatief).

⁶ De nummering verwijst naar de provinciale Bundel Reglementen en verordeningen.

Zoals reeds aangegeven hebben de drie provincies de bestaande verordening geëvalueerd. Aan de hand van onder meer de criteria actualiteit, het versterken van de leesbaarheid en terughoudend omgaan met het vaststellen van nieuwe regels, werd de bestaande verordening beoordeeld. Vervolgens werd een groot aantal wijzigingsvoorstellen geformuleerd. Deze voorstellen zijn nogmaals beschouwd aan de hand van de toetsingscriteria voor de evaluatie van de PMV.

De bestuurslast voor het onderdeel grondwaterkwantiteit bedraagt ongeveer 2 fte. Voor het overige deel van de verordening valt geen getal te geven. In feite omvatten de bepalingen van de verordening een groot deel van de werkzaamheden van de werkeenheden water.

C. Conclusie

De bestaande verordening is, afgezien van het hoofdstuk grondwater, verouderd. De wijzigingsvoorstellen zijn grotendeels beschikbaar dankzij de door de drie provincies uitgevoerde evaluatie.

4.16. Verordening wegen en waterwegen provincie Drenthe 1994

A. Beschrijving van de verordening

De verordening dient ter bescherming van de bij de provincie Drenthe in beheer zijnde (water)wegen en ter verzekering van het doelmatig gebruik daarvan.

Zonder nadere regelgeving in een provinciale verordening kunnen deze belangen niet of onvoldoende worden behartigd.

Het toepassingsgebied van de verordening strekt zich uit tot de wegen en waterwegen in beheer bij de provincie Drenthe en tot de wateren die deel uitmaken van het Drentse watervoorzieningssysteem en in beheer zijn bij gemeenten en waterschappen.

De verordening kent twee zeer ruim omschreven bepalingen op grond waarvan het verboden is allerlei handelingen te verrichten of situaties te creëren. Dit ter voorkoming van schade en ten behoeve van een veilig en doelmatig gebruik van wegen, waterwegen en wateren. Onder voorwaarden kan voor een aantal gevallen ontheffing worden verleend, zoals het maken van uitwegen, het leggen van kabels en leidingen, de aanleg van steigers, het maken van waterinlaten en het aanbieden van diensten en goederen.

B. Toetsing aan de hand van de toetsingscriteria Evaluatie PMV

De verordening is een autonome regeling (beheersreglement), maar er is ook sprake van facultatief medebewind. Zo geeft de Wegenverkeerswet provincies de aanvullende bevoegdheid verordeningen te maken.

Een overlap met andere regelgeving is er niet. De verordening is een nadere invulling op de Wegenwet, de Scheepvaartverkeerswet, het Binnenvaartpolitiereglement (BPR), de Wet op de waterhuishouding en de al genoemde Wegenverkeerswet. De aanvullingen zijn nodig om de provinciale belangen zo optimaal mogelijk te kunnen beschermen.

De verordening is goed leesbaar. Omdat de verordening twee zeer ruim omschreven verbodsbepalingen kent, laat de duidelijkheid enigszins te wensen over.

Het effect van de verordening is behoorlijk; de instandhouding van de provinciale wegen en vaarwegen wordt met de regelgeving redelijk gewaarborgd.

Voor wat betreft de waterhuishouding ligt dat overigens wat gecompliceerder. Voor het maken van werken en het treffen van voorzieningen, waarbij wijzigingen ontstaan in het natte profiel van wateren die deel uitmaken van het Drentse watervoorzieningssysteem en in beheer zijn bij gemeenten of waterschappen, is goedkeuring van GS nodig. Dit is expliciet in de verordening opgenomen. Desondanks blijken aanvragen om goedkeuring niet te worden ingediend, althans niet bij de Productgroep Wegen en Kanalen.

Ten aanzien van de handhaafbaarheid van de verordening moet worden geconstateerd dat de handhavinginzet, ondanks het positief beoordeelde effect, problematisch is.

C. Conclusie

De verordening dateert uit 1994, is redelijk actueel en goed hanteerbaar.

Mogelijk wordt de verordening op termijn aangepast aan een door de gezamenlijke provincies ontworpen model wegenverordening. Tot een wezenlijke wijziging van de huidige verordening zal dat niet leiden.

De toetsing van de verordening aan de PMV-criteria laat zien dat er geen reden is wijzigingen aan te brengen.

Ten aanzien van de relatie met POP kan verwezen worden naar de voortgangsrapportage van POP waarin de verbetering bedieningsregiem bruggen en sluizen in recreatievaartseizoen (afstemmen op Beleidsvisie recreatietoervaart Nederland (BRTN)), de verbetering van het voorzieningenniveau langs tourvaartroutes en een aantal te ontwikkelen vaarverbindingen zijn opgenomen.

5.1. Provinciale milieuverordening

Zie de als bijlage bijgevoegde Adviesevaluatie PMV van de Stuurgroepevaluatie PMV (vastgesteld door het college van GS d.d. 18 december 2002). De argumenten die ten grondslag liggen aan de voorstellen tot invulling van het raamwerk onderdeel PMV worden niet herhaald.

De aanvullende toelichting op de onderdelen Verordening geluidhinderdienst en Onderhoudsspecie binnen milieubeschermingsgebieden luidt als volgt.

Verordening geluidhinderdienst Drenthe

In de vierde tranche van de PMV is dit onderdeel in de PMV opgenomen. De bestaande Provinciale geluidhinderverordening was sterk verouderd en voldeed niet meer aan de huidige eisen. De verordening is daarom geactualiseerd en beperkt tot het absolute wettelijke minimum. De verordening is gebaseerd op hoofdstuk XIII, paragraaf 3, van de Wet op de geluidhinder. Deze wet verplicht de provincie tot het opstellen van een dergelijke verordening waarbij tevens is aangegeven wat minimaal moet zijn geregeld. Het nu in de PMV opgenomen onderdeel voldoet hieraan. Het lijkt ons daarom niet noodzakelijk het onderdeel te toetsen aan de in de evaluatie opgenomen toetsingscriteria daar alle onderdelen zijn beperkt tot datgene wat wettelijk is verplicht.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige regeling kan worden gehandhaafd.

Onderhoudsspecie binnen milieubeschermingsgebieden

In het advies van de evaluatie van de PMV is aangegeven dat er een gesprek zal moeten komen met de waterschappen en de Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (NLTO) naar de doorwerking van deze regels. De insteek van de provincie hierbij zou moeten zijn dat de regeling komt te vervallen.

Bij nadere bestudering hebben wij echter moeten concluderen dat een dergelijk gesprek weinig tot niet zinvol is omdat de grondslag onder de regeling is komen te vervallen. Wat is er aan de hand.

De regeling met betrekking tot onderhoudsspecie is opgenomen in bijlage 10 van de PMV. Deze bijlage is bedoeld voor regels die betrekking hebben op (een of meerdere van) de bij de PMV aangewezen milieubeschermingsgebieden. Er is dus een directe juridische verhouding tussen de milieubeschermingsgebieden en de regeling met betrekking tot onderhoudsspecie. Op het moment dat de (of een deel van de) milieubeschermingsgebieden komen te vervallen, is ook de regeling voor onderhoudsspecie in die gebieden dus niet meer van toepassing.

De regeling met betrekking tot onderhoudsspecie beoogt de kwaliteit van de bodem te beschermen en ligt als zodanig in het verlengde van andere regels die gelden in de aangewezen milieubeschermingsgebieden II (stilte en bodembescherming) en III (bodembescherming). In het raamwerk is aangegeven dat de milieubeschermingsgebieden III (bodembescherming) komen te vervallen. Tevens komen in de milieubeschermingsgebieden II (stilte en bodembescherming) de regels voor bodembescherming te vervallen. Dit betekent dat feitelijk alleen nog een beperkte oppervlakte en een gering aantal watergangen resteert in de milieubeschermingsgebieden I (grondwaterbescherming). Aangezien deze grondwaterbeschermingsgebieden met een ander motief zijn aangewezen, zijn deze gebieden vanuit het oogpunt van bodembescherming vrij willekeurig gesitueerd. Derhalve ligt het voor de hand de regeling met betrekking tot onderhoudsspecie in z'n geheel te laten vervallen.

Een gesprek hierover met alle actoren is dan niet meer zinvol.

Geconcludeerd wordt dat de regeling in z'n geheel kan vervallen.

5.7. Ontgrondingenverordening voor Drenthe 2000

A. Beschrijving van de verordening

Formele aspecten

- De vaststelling van een provinciale ontgrondingenverordening is imperatief voorgeschreven in de Ontgrondingenwet.
- Over de inhoud schrijft de wet niets dwingend voor. Wel noemt zij enkele facultatieve bepalingen, waar de provincie voor een groot deel inhoud aan heeft gegeven.
- De verordening bevat daarnaast enkele min of meer autonome bepalingen.
- Het POP bevat geen aanwijzingen voor de inhoud van de verordening. Wel is in het POP vermeld dat de provincie haar bemoeienis met vijverpartijen, die worden aangelegd ter realisering van een bestemmingsplan, zal verminderen. Dit is gebeurd bij de herziening van de verordening die op 1 januari 2001 in werking is getreden.
- Er is geen formele relatie met een andere regeling.

Inhoud

De verordening is beperkt van omvang (zes artikelen) en bevat geen verbodsbepalingen. In de verordening zijn de volgende regelingen te onderscheiden.

1. Vrijstellingen

Niet de provinciale verordening, maar de Ontgrondingenwet bevat het verbod om zonder vergunning te ontgronden. De wet kent enkele uitzonderingsbepalingen, maar laat het verder aan de provincies over om meer vrijstellingen van het vergunningvereiste vast te stellen. Bij de laatste herziening van de verordening, die op 1 januari 2001 in werking is getreden, zijn de vrijstel-

lingen uitgebreid met het doel de vergunningplicht alleen te handhaven als dat, met het oog op een maatschappelijk verantwoorde wijze van voorziening in de behoefte aan bouwgrondstoffen, wenselijk is of voor het geval het om ingrepen van enige omvang gaat waarvoor geen andere besliskaders bestaan.

2. Meldingsplicht

De verordening kent een meldingsplicht voor alle vrijgestelde ontgrondingen waarbij 10.000 m³ of meer bodemmateriaal wordt afgevoerd of in depot gezet. Deze plicht heeft niet direct te maken met de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar is bedoeld om de provincie enig inzicht te geven in de beschikbaar komende hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen uit vrijgestelde ontgrondingen.

3. Vergunningaanvragen

De verordening verwijst naar een door GS vastgesteld formulier voor het aanvragen van een vergunning. Potentiële aanvragers kunnen daardoor op eenvoudige wijze kennisnemen van hetgeen van hen wordt verlangd.

4. Aanwijzing adviesinstanties

De verordening geeft GS de bevoegdheid instanties aan te wijzen die in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over het geven van een beschikking of die op een andere wijze bij de voorbereiding van beschikkingen worden betrokken. Van deze bevoegdheid hebben GS ruim gebruikgemaakt, omdat zij bij de voorbereiding van hun beschikkingen alle bij de ontgroning betrokken belangen in hun afweging moeten betrekken.

5. Eenvoudige procedure

Voor de voorbereiding van een beslissing op een vergunningaanvraag heeft de Ontgrondingenwet in beginsel de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb aangewezen. Voor eenvoudige ontgrondingen, waarbij andere belangen niet of nauwelijks zijn betrokken, is deze procedure te zwaar. De wet staat daarom toe bij verordening te bepalen dat in daarbij aan te wijzen gevallen van de voorgeschreven procedureregels kan worden afgeweken. Van deze mogelijkheid is in de verordening gebruikgemaakt.

B. Toetsing

Formele toetsing

Uit het imperatieve voorschrift in de Ontgrondingenwet volgt dat het bestaan van de verordening op zich niet ter discussie staat. De regelingen van de vrijstellingen, van de meldingsplicht en van de eenvoudige procedure zijn uitwerkingen van de facultatieve medebewindsbepalingen van de wet. De wet bepaalt dat de verordening ook nadere regels kan inhouden omtrent de aan een vergunning te verbinden voorschriften. Naast de niet limitatieve bepalingen omtrent de voorschriften in de wet zelf heeft de provincie geen behoefte gevoeld om van deze facultatieve wetsbepaling gebruik te maken. De regelingen van de vergunningaanvragen en van de aanwijzing van adviesinstanties zijn niet gebaseerd op een specifieke wetsbepaling.

Kwalitatieve toetsing

De ontgrondingenverordening is korte tijd geleden geheel op de schop geweest en "bij de tijd" geschreven. Daarbij is getracht een beperkte, overzichtelijke en goed toegankelijke verordening te creëren. Overbodige bepalingen van de oude verordening zijn niet meer overgenomen en de vrijstellingen zijn verruimd. In feite is daarmee reeds inhoud gegeven aan de dereguleringsdoelstelling.

De nieuwe verordening, die per 1 januari 2001 in werking is getreden, bevat wel enkele bepalingen die bij hantering van de evaluatiecriteria voor de PMV vragen kunnen oproepen. Zo heeft de regeling van de meldingsplicht nu geen effect, aangezien deze in de praktijk (nog) niet wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Dit is echter een kwestie van prioriteit. De regeling hangt samen met de nog te realiseren wens om meer onderzoek te doen naar behoefte aan en voorraden van oppervlaktedelfstoffen. In verband daarmee dient de regeling wel in stand te blijven. De regeling voor de afwijking van de zware vergunningenprocedure is niet in alle opzichten even duidelijk. In deze bepalingen komen termen voor als "geringe omvang", "nauwelijks bij betrokken" en "van ondergeschikte betekenis". In beginsel zouden deze woorden in wettelijke regelingen moeten worden vermeden, maar dit is niet altijd mogelijk. Het is de bedoeling dat GS later, mede aan de hand van de praktijk, nog beleidsregels zullen opstellen om verder inhoud te geven aan de genoemde termen.

C. Conclusie

De ontgrondingenverordening is vrij recent volledig herzien, waarbij een verordening is ontstaan die beperkt van omvang, overzichtelijk en goed toegankelijk is. Het verdient aanbeveling enkele jaren met de nieuwe verordening ervaring op te doen alvorens voorstellen te doen voor inhoudelijke wijzigingen. Toetsing aan de criteria die gehanteerd zijn bij de evaluatie van de PMV geeft ook geen aanleiding tot het voorstellen van aanpassingen, mits op niet al te lange termijn de meldingsplicht operationeel wordt en gedeputeerde staten beleidsregels vaststellen voor de procedure voor eenvoudige zaken. Voor wat betreft de relatie tussen de herziening van het POP en de inhoud van de verordening lijkt er geen behoefte te bestaan aan het opnemen in de ontgrondingenverordening van meer of minder regels, ter bescherming van de fysieke leefomgeving, dan nu het geval is. Als in het verdere traject van de herziening van het POP hieromtrent toch wensen naar voren komen kunnen deze alsnog mede aan de hand van het advies van de stuurgroep worden beoordeeld.

3. Afkortingenwijzer

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BLOW	Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
BPR	Binnenvaartpolitierglement
BRTN	Beleidsvisie recreatietoervaart Nederland
CHS	cultuurhistorische hoofdstructuur
EDR	Eems Dollard Regio
EHS	ecologische hoofdstructuur
EMW	Essent Milieu Wijster
EU	Europese Unie
GGOR	gewenst grond- en oppervlaktewaterregiem
GS	gedeputeerde staten
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IPR	Investeringspremieregeling regionale projecten
IVH	intensieve veehouderij
LAP	Landelijk Afvalplan
MERA	milieu, energie en recycling van afvalstoffen
NLTO	Noordelijke Land- en Tuinbouw Organisatie
NVVP	Nationaal verkeers- en vervoersplan
OV	overheden
PCO	Provinciale Commissie voor het Omgevingsbeleid
PDV	perifere detailhandelvestiging
PMV	Provinciale milieuverordening
POP	Provinciaal omgevingsplan
PS	provinciale staten
PVW	Provinciale verordening waterhuishouding
RO	Ruimtelijke Ordening
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en op Tijd
SNN	Samenwerkingsverband Noord-Nederland
Wm	Wet milieubeheer

gm/tk/coll.

F:\PRODUCT\FG\CTB\Huisstijl\tk-conc-visiedeel-pop-II.doc