

Voorwoord en leeswijzer

Beheren - investeren - saneren

Beheren

Onderhoud - hoe en wanneer. Door dit te ramen en te plannen weet je welke middelen je opzij moet zetten. Beheren is niet alleen ‘op de winkel passen’, het is ook een investering in kwaliteit.

Investeren

Investeren wil niet zeggen ‘steeds meer’ en ‘wat op de ene plaats staat, moet op de andere dus ook’. Investeren in kwaliteit kan ook inhouden: minder maar wel beter. Een voorwaarde voor het scheppen van kwaliteit is voldoende draagvlak, voldoende gebruik. Anders is het financieel niet op te brengen. Ook sanering kan daarom een investering zijn in kwaliteit.

Saneren

Saneren is niet alleen maar slopen of verlies. Het is gezond en houdbaar maken; ook financieel gezien. Gezond en houdbaar voor een goed beheer.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van deze nota vindt u kort samengevat wat in de eerste nota Kern en kader is vastgesteld.

In hoofdstuk twee wordt het gevoerde en te voeren beleid uiteengezet voor de niet-kerngebonden beleidsterreinen: Verkeer en vervoer, Wegen, Groen, Riolering en water.

In het derde hoofdstuk de kerngebonden beleidsterreinen: eerst Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Economische Zaken, Recreatie en Toerisme en vervolgens Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn.

Duidelijk mag zijn dat het onderscheid kerngebonden / niet-kerngebonden, niet voor alle deelterreinen volledig geldt. Waar nodig is dit aangegeven.

Bij de verschillende beleidsterreinen vindt u uitgangspunten en criteria voor beantwoording van de vraag: (zéér kort samengevat): wat moet wanneer gebeuren én waar blijft of komt welke voorziening.

Inhoudsopgave

Wat vooraf ging ...

- 1.1 Gemeentelijke kernstructuur Borger-Odoorn
- 1.2 Uitgangspunten
- 1.3 Minder maar beter
- 1.4 Vervolg (Kern en kader 2)
- 1.5 Vastgesteld beleid kleine kernen
- 1.6 Vastgesteld beleid hoofdkernen ...
- 1.7 ... en hoofdkern met subregionale functies

Niet kerngebonden beleidsterreinen

- 2.1 Verkeer en vervoer
 - 2.1.1 Doelstelling
 - 2.1.2 Beleid
- 2.2 Wegen
 - 2.2.1 Doelstelling
 - 2.2.2 Beleid onderhoud wegen
 - 2.2.3 Stand van zaken
- 2.3 Groen
 - 2.3.1 Doelstellingen
 - 2.3.2 Beleid
 - 2.3.3 Normering
- 2.4 Riolering en water
 - 2.4.1 Doelstelling
 - 2.4.2 Beleid

3 Kerngebonden beleidsterreinen

- 3.1 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu Economische Zaken, Recreatie en Toerisme
 - 3.1.1 Kleine kernen (buitengebied) en kleine kernen
 - 3.1.2 Hoofdkernen met lokale functies - Exloo en Odoorn
 - 3.1.3 Hoofdkernen met bovenlokale functies - Nieuw-Buinen, 2^e Exloërmond en Valthermond
 - 3.1.4 Hoofdkern met subregionale functies - Borger
- 3.2 Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn
 - 3.2.1 Programmabegroting 2004
 - 3.2.2 Integraal huisvestingsplan
 - 3.2.3 Criteria in wetten, verordeningen en beleidsregels / Afstand
 - 3.2.3.1 Scholen
 - 3.2.3.2 Peuterspeelzalen
 - 3.2.3.3 Kinderopvang
 - 3.2.3.4 Bibliotheken
 - 3.2.3.5 Dorpshuizen
 - 3.2.3.6 Gymzalen, sportzalen en sporthallen
 - 3.2.3.7 Sportvelden

1 Wat vooraf ging . . .

In april 2003 behandelde de raad de nota Kern en kader. Naast een inventarisatie per kern van de bestaande voorzieningen bevatte de nota o.a. een kernstructuur, waarin de kernen een plaats krijgen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van hun omgeving.

De nota - met daarin de onderstaande kernstructuur - werd door de raad vastgesteld. De kernstructuur omvat twee soorten kleine kernen en drie soorten hoofdkernen.

1.1 Gemeentelijke kernstructuur Borger-Odoorn

1. <u>Kleine kernen (buitengebied)</u>	Bronneger, Bronnegerveen, Eesergroen, Eeserveen, Ellertshaar, Exloërveen, 2 ^e Valthermond, Westdorp, Zandberg
2. <u>Kleine kernen</u>	Buinen, Buinerveen, Drouwen, Drouwenermond, Drouwenerveen, Ees, 1 ^e Exloërmond, Klijndijk, Odoornerveen, Valthe
3. <u>Hoofdkernen met lokale functies</u>	Exloo, Odoorn
4. <u>Hoofdkernen met bovenlokale functies</u>	Nieuw-Buinen, 2 ^e Exloërmond, Valthermond
5. <u>Hoofdkern met subregionale functies</u>	Borger

1.2 Uitgangspunten

Het bestuursprogramma 2002-2006 over brede scholen, multifunctionele gebouwen en jeugdbeleid: 'clustering van diverse voorzieningen geeft in ieder geval een steviger basis waardoor ze beter in stand kunnen worden gehouden?'

Het programma zegt onder de kop Integraal veiligheidsbeleid: 'Daarnaast moet er blijvend aandacht zijn voor sociale veiligheid en verkeersveiligheid. Dit alles zal niet alleen tot procedurele inspanningen leiden. Er zal ook geld voor moeten worden uitgetrokken.'

Overigens is al eerder vastgelegd dat de gemeente streeft naar een inrichting van gebieden, waarbij de nadruk wordt gelegd op duurzaamheid. Er zal gekeken worden welke maatregelen er op het gebied van duurzaam bouwen in de nieuwe woongebieden mogelijk zijn.

1.3 Minder maar beter

Uit de eerste nota Kern en kader: Niet álles kan, en zeker niet alles tegelijk. En steeds méér kan ook niet. Misschien is dat ook niet wenselijk. Wat heb je aan wildgroei immers. Een

weloverwogen keus nú levert geen ‘ongedekte’ cheques op voor later. Beperk je en kies voor kwaliteit; dat is ook een uitgangspunt. Een grotere school is niet noodzakelijkerwijs een betere. Maar een zekere omvang schept wel een aantal randvoorwaarden voor kwaliteit.

1.4 Vervolg (Kern en kader 2)

In deze nota - Kern en kader 2 - vindt u een toetsingskader voor diverse beleidsterreinen. De criteria per beleidsterrein verschillen. Zichtbaar wordt de noodzaak van (planning van) beheer in brede zin en het uitstralend effect van voorzieningen. In een vervolgfase moet per beleidsterrein effectuering aan de orde komen.

De vastgestelde kernstructuur en de toetsingscriteria sámen vormen ‘gereedschap’ voor toedeling van voorzieningen aan de diverse kernen en voor het kiezen voor beheer en onderhoud; waar en wanneer. Hoewel niet alle gemeentelijke beleidsterreinen zijn vertegenwoordigd in de nota’s Kern en kader, kan een meer integrale presentatie bijdragen aan het maken van evenwichtige keuzen.

1.5 Vastgesteld beleid kleine kernen

Voor de kleine kernen wordt geen bevolkingsgroei voorgestaan, zegt een bestemmingsplan. En een ander bestemmingsplan verwoordt: voor de kleine dorpen in de gemeente wordt uitgegaan van een gemiddeld gelijkblijvend inwonertal.

Meest voorkomende functie van deze kernen: wonen. Soms met kleinschalige bedrijvigheid ‘aan huis’. Het aangrenzende buitengebied heeft overwegend een agrarische bestemming of een toeristisch-recreatieve functie.

Ook volgens het Provinciaal omgevingsplan hebben de kleine kernen ‘een woonfunctie voor de plaatselijk aanwezige bevolking en voor het omliggende, op de desbetreffende kern georiënteerde buitengebied. Bevolkingsgroei in deze kernen wordt niet nagestreefd.’ Aldus het genoemde plan.

De kleine kernen hebben een lokale verzorgingsfunctie. Voor de vestiging van voorzieningen die alleen of in hoofdzaak een lokale functie hebben wordt ruimte geboden.

Over de kleine kernen zegt de eerste nota Kern en kader het volgende. Uitgangspunt van beleid voor de kleine kernen is dat waar mogelijk de aanwezige functies en voorzieningen ten behoeve van de leefbaarheid moeten worden behouden. Maar zoals gezegd; waar mogelijk, ook financieel gezien. En op een zodanige wijze dat de kwaliteit niet in het geding komt. Dá afweging moet ook gemaakt worden: prijs en kwaliteit. En in hoge mate mede bepalend voor de kwaliteit is de staat van onderhoud. Investeren in nieuwe voorzieningen? Mógelijk, maar ook behéér is een investering in kwaliteit. En een noodzakelijke voorwaarde. Afhankelijk van de intensiteit van het gebruik van sommige voorzieningen en in samenhang met hoge te verwachten onderhoudskosten, moet soms de overweging van sanering aan de orde komen.

Evident is dat deze laatste overwegingen - intensiteit van gebruik, staat van onderhoud en te verwachten onderhoudskosten, met de ‘conclusie’: conserveren of saneren - nadrukkelijk níet alleen voor de kleine kernen gelden.

1.6 Vastgesteld beleid hoofdkernen . . .

Hoofdkernen hebben in hoofdzaak een woonfunctie voor de plaatselijk aanwezige bevolking en in samenhang met de plaatselijke werkgelegenheid. Indien het Provinciaal omgevingsplan hiervoor mogelijkheden biedt, aldus de bestemmingsplannen, kunnen hoofdkernen zoals 2^e Exloërmond niet alleen voor de plaatselijk aanwezige bevolking een woonfunctie bieden, maar ook voor een veel groter gebied.

Het Provinciaal omgevingsplan geeft aan dat voor Nieuw-Buinen, 2^e Exloërmond en Valthermond nauwelijks beperkingen gelden voor de richting van de woonuitbreiding en dat deze kernen zo nodig meer zullen kunnen bouwen, dan het aantal weergegeven in het genoemde plan.

Het spreidingsbeleid van de gemeente is gericht op concentratie van de inwoners in de hoofdkernen. De hoofdkernen met bovenlokale functies dienen een extra woningbouwtaak te hebben, zodat de druk ten aanzien van de woningbouw op de Hondsrug wordt verminderd.

Voor de hoofdkernen wordt een positieversterking nagestreefd. Het spreidingsbeleid van de gemeente is vooralsnog gericht op concentratie van inwoners in de hoofdkernen Borger, Nieuw-Buinen, 2^e Exloërmond, Valthermond, Exloo en Odoorn, zo is het beleid ook in de bestemmingsplannen geformuleerd.

1.7 . . . en hoofdkern met subregionale functies

Voor de woningbehoefte biedt Borger goede mogelijkheden, zo stelt het betreffende bestemmingsplan. En ook: Mede dankzij het sterk ontwikkelde toerisme in de omgeving is het verzorgingsapparaat naar verhouding zeer omvangrijk en van *subregionaal* niveau. Als verzorgings- en werkgelegenheidscentrum is Borger vanuit de omliggende dorpen bovendien goed bereikbaar, doordat de kern een knooppunt in het hoofdwegen- en openbaar vervoernet vormt. De bovenlokale verzorgingsfunctie, zo stelt het genoemde bestemmingsplan, verdient ondersteuning door een voldoende groot bevolkingsdraagvlak.

Juist die duidelijk meer dan bovenlokale functie wil het gemeentebestuur benadrukken door voor Borger een subregionale status na te streven. Ook bij een toekomstige aanpassing van het Provinciaal omgevingsplan.

Daarnaast zet de Ontwikkelingsvisie voor Borger 'Waterrand op het zand' uit 1998 (zoals hierna blijkt) in op deze richting.

'Het thema kwaliteit is gericht op de functie van Borger als centrum in de regio. Zowel wat betreft winkelen, onderwijs, medische faciliteiten en maatschappelijke voorzieningen biedt Borger een hoog voorzieningenniveau. Bovendien kent Borger een accent wat betreft (ondersteunende) dienstverlening. Dit aanbod bepaalt voor een groot deel de kwaliteit van het wonen in en bij Borger.'

'Bereikbaarheid is de kracht van Borger', zo stelt de genoemde ontwikkelingsvisie. En ook: 'Economische en recreatieve regio's zijn binnen handbereik. Met name voor autoverkeer en openbaar vervoer zijn ontwikkelingen die bijvoorbeeld de veiligheid en bereikbaarheid ten goede komen, in volle gang.'

gelden. De maximale snelheid op deze wegen blijft 50 km per uur. Het betreft hier de kernen: Borger, Buinen, Drouwen, Ees, Exloo, Klijndijk, Odoorn, Valthe en Zandberg.

Daarnaast is er in de veenkoloniën een aantal verblijfsgebieden aangegeven. Op de lange doorgaande wegen zal echter een maximumsnelheid van 50 km per uur gaan of blijven gelden. Dit geldt voor de kernen: 2° Exloërmond, Nieuw-Buinen/Buinerveen, Valthermond en Drouwenermond.

De overige kernen in onze gemeente zijn geen bebouwde kommen en vallen in de potentiële 60 km gebieden. Dat zijn de kernen: Bronneger, Bronnegerveen, Buinerveen, Drouwerverveen, Eesergroen, Eeserveen, Ellertshaar, 1° Exloërmond, Exloërveen, Odoornerveen, 2° Valthermond en Westdorp.

Verder zal er aandacht worden geschonken aan schoolroutes en schoolomgevingen.

Openbaar Vervoer - nu

In het GVVP (en hierna weergegeven) staan de huidige buslijnen in onze gemeente vermeld.

Lijnnr.	Route
15	Emmen - Stadskanaal v.v. via Weerdinge - Valthe - Valthermond - Exloërkijl - 2° Exloërmond - Musselkanaal
24	Stadskanaal – Assen v.v. via Nieuw-Buinen en Borger
59	Emmen - Groningen v.v. via Odoorn - Exloo - Ees - Borger
77	Emmen - Stadskanaal v.v. via Klijndijk - Valthe - Valthermond - Musselkanaal
159	Emmen - Groningen v.v. sneldienst, ochtendspits
159	Emmen - Borger v.v. sneldienst ochtendspits en s'middags
300	Interliner Emmen - Groningen v.v. via Borger
177	Schoolbus Stadskanaal - Emmen via Borger
215	Lijntaxi van Stadskanaal naar Valthe
277	Lijntaxi van Musselkanaal - Emmen en sluit aan op lijn 73 van/naar Stadskanaal

Openbaar vervoer - toekomst

Gezien de (financiële) situatie van het openbaar vervoer is het niet te verwachten dat er de komende jaren een uitbreiding van het OV-net zal plaatsvinden. Het beleid van de provincie is erop gericht om een geïntegreerd netwerk te ontwikkelen. Dit beleid en het streefbeeld van het regionaal verbindend net, het regionaal ontsluitend net en het lokaal ontsluitend net komt in het kort op het volgende neer.

Het regionaal verbindend net vormt de ruggengraat van het openbaar vervoer in Drenthe. Het verbindend net vormt een grofmazig net van vervoersverbindingen met bus (of trein) tussen de hoofdkernen.

Het regionaal ontsluitend net vormt een noodzakelijke aanvulling op het regionaal verbindend net. Op dit net worden de kernen met een klein vervoerspotentieel aangesloten. Dit net verzorgt de aanvoer naar en de afvoer van het verbindend net.

Het lokaal ontsluitend net is gericht op doelgroepenvervoer (leerlingen-, Wvg-, Wsw- en ziekenvervoer) in combinatie met de onderkant (lagere intensiteiten) van het huidige streekvervoer, en is vraagafhankelijk.

2.2 Wegen

2.2.1 Doelstelling

Het in goede staat brengen en houden van de gemeentelijke openbare verhardingen om de verkeersveiligheid te waarborgen. Dat is de zorgplicht van de gemeente. Inzet is om met zo weinig mogelijk financiële middelen efficiënt onderhoud te plegen.

2.2.2 Beleid onderhoud wegen

Alle openbare verhardingen zijn opgenomen in een geautomatiseerd programma. Dit programma heet RAWEB (Rationeel Wegbeheer). Elke weg, elk fietspad en elk voetpad is in dit systeem opgenomen en wordt jaarlijks geïnspecteerd volgens de landelijk vastgestelde CROW-systematiek. Met behulp van dit programma kan voor elk wegvak een onderhoudsstrategie worden vastgesteld.

Onze gemeente hanteert bij het onderhoud van verhardingen niet zondermeer de CROW-eisen. Gekeken wordt naar de functie van de verharding. Deze functie is uitgesplitst in een zevental categorieën:

- | | |
|------------------------------|------------------|
| 1. doorgaande wegen | 5. landbouwwegen |
| 2. kernontsluitingswegen | 6. fietspaden |
| 3. woonstraten | 7. voetpaden |
| 4. landbouwontsluitingswegen | |

De verhardingen in categorie 1 en 2 worden volgens de CROW-normen opgevoerd, omdat deze wegen een belangrijke verkeersfunctie hebben. Bij categorie 3, 6 en 7 wordt meer schade getolereerd. De verhardingen in de categorie 4 en 5 (klinkerwegen) worden pas opgevoerd als de schade zodanig ernstig is dat de verkeersveiligheid in het geding komt.

Na bovengenoemde afwegingen worden wegenprojecten opgevoerd op de meerjarenplanning Bouwkunde, Openbare Werken en Groen (BOWG). Deze meerjarenplanning (een onderdeel van de wensenlijst) geeft een technisch en financieel beeld van de onderhoudsprojecten voor de komende drie jaar. Ieder voorjaar - na de weginspecties - wordt deze lijst aangepast en vastgesteld door het college. Jaarlijks kiest het college uit de projecten op basis van het beschikbare budget.

2.2.3 Stand van zaken

Op dit moment is sprake van een achterstand in het wegenonderhoud. Het jaarlijkse budget ligt behoorlijk lager dan het bedrag dat noodzakelijk is om al onze wegen goed te onderhouden. De onderhoudsachterstand loopt daarmee elk jaar op. Gevolg is dat vooral aan de laagste categorie wegen - de landbouwwegen - geen onderhoud meer wordt gepleegd. Het knelpunt bij deze wegen wordt dan ook steeds groter.

2.3 Groen

2.3.1 Doelstellingen

Bomen

De gemeente heeft een zorgplicht voor de bomen: zorgdragen voor een veilig en gezond gemeentelijk bomenbestand.

Bermen

Bermen moeten zo beheerd worden dat velerlei functies goed en veilig vervuld kunnen worden. Denk daarbij aan bijvoorbeeld: wegopsluiting (de randen van de weg), toeristische aantrekkelijkheid, plaats bieden aan wegmeubilair, flora en fauna en uitwijkplaats voor het verkeer.

Bos- en natuurbescherming

De gemeente zorgt door duurzaam beheer, voor de instandhouding van waardevolle natuur- en landschapselementen.

Openbaar groen

Duurzaam instandhouden, onderhouden en ontwikkelen van het openbaar groen. Om de esthetische, ruimtelijke, educatieve, milieuregulerende en recreatieve functies van het groen te waarborgen. (Voor wie denkt: 'Waar is dat nou allemaal voor nodig?', zijn de vele functies van het openbaar groen, hier op een rijtje gezet.)

2.3.2 Beleid

Onlangs werd het groenbeheerprogramma aan de raad gepresenteerd. De komende jaren zullen de gegevens worden verfijnd.

Eind 2003 werd de groen-inventarisatie afgerond en in een nota aangeboden aan de raad. Begin 2004 volgt hierop een startnotitie over het groenbeleid, waarin wordt aangegeven hoe en wanneer het beleid en het daaruit voortvloeiend beheer verder gestalte krijgen. Daarna wordt een beleidsnota groen opgesteld. Deze nota moet duidelijkheid geven over verschil in onderhoudsintensiteit, groenstructuur, te renoveren plantsoenen, benodigde financiën en arbeidsuren. Voor de renovatie van plantsoenen in oude wijken wordt een meerjarenplanning gemaakt.

Zoals eerder aangegeven: voor de bomen heeft de gemeente een zorgplicht. Een groot aantal bomenrijen zijn aan vervanging toe omdat ze te gevaarlijk worden. Daarnaast moeten er bomenrijen en bomen in woonwijken gedund worden omdat sommige te groot worden. Ook voor de vervanging en dunning van bomen wordt een meerjarenplanning gemaakt.

Door de meerjarenplanningen worden de toekomstige kosten per jaar beter inzichtelijk. Na afronding van een bestemmingsplan moet in de gemeentebegroting dan ook rekening worden gehouden met de onderhoudskosten van nieuw aangelegd openbaar groen.

2.3.3 Normering

Plantsoenen in woonwijken dienen na 25 á 30 jaar gerenoveerd te worden. Voor bomen langs wegen moet ermee rekening worden gehouden dat ze na ongeveer 50 jaar vervangen moeten worden. Toetsingscriteria voor het vervangen van groen zijn:

- aantal en aard van signalen van bewoners,
- de technische staat van de beplanting,
- de functie van het groen en
- de eisen van de tijd.

Van het bestaande groenareaal komt dit neer op twee tot vijf procent per jaar dat gerenoveerd of vervangen moet worden. Op dit moment is hiervoor nog geen geld gereserveerd. Meer duidelijkheid hierover komt in de beleidsnota groen.

Als in een woonwijk herstructurering plaatsvindt, moeten de huizen eerst gerenoveerd worden en daarna de groene openbare ruimte. De plannen voor de openbare ruimte moeten wel ‘meeliften’ in de herstructureringsplannen. De normering van het dagelijks groenonderhoud wordt vastgelegd in een nog op te stellen groenbeheerplan.

2.4 Riolering en water

2.4.1 Doelstelling

Bescherming van de volksgezondheid en het milieu, en het tegengaan van wateroverlast; dat is de doelstelling. Om een optimaal resultaat te bereiken is een integrale beleidsafweging nodig op het terrein van bodem- en waterkwaliteit, gemeentelijke infrastructuur en rioleringszorg.

Deze doelstelling is vermeld in het Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP) dat in september 2000 door de gemeenteraad is vastgesteld. De doelstellingen zijn gebaseerd op wettelijke verplichtingen die zijn vermeld in de wet milieubeheer.

2.4.2 Beleid

Nieuwe aanleg in het buitengebied

Vóór 2005 zal er voor de niet op het rioleringssysteem aangesloten percelen een voorziening moeten worden aangelegd. Dit is een wettelijke verplichting en kan een individuele behandeling afvalwater (IBA) zijn, overeenkomstig de eisen zoals die zijn aangegeven in het lozingenbesluit bodembescherming en het lozingenbesluit Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO). De uitvoering hiervan vindt plaats in 2004.

Afkoppelen

De gemeente heeft de wettelijke verplichting om de vuiluitworp van de riooloverstorten met 50% te reduceren. Dit wordt gerealiseerd via het afkoppelen van verhard oppervlak (daken en wegen): op een andere manier afvoeren zodat het niet naar ‘de zuivering’ gaat. Op dit moment is 22 ha van de benodigde 40 ha afgekoppeld. De middelen voor de resterende ha’s voor de periode 2004 - 2006 zijn beschikbaar.

Onderhoud van bestaande stelsels en systemen

De kosten voor het onderhoud van de bestaande stelsels en systemen zijn opgenomen in de beheersbegroting. Dit bedrag is gebaseerd op kengetallen (ervaringscijfers).

Renovatie en vervanging riolen en gemalen

De kapitaalslasten van renovatie en vervanging van riolen en gemalen zijn opgenomen in de beheersbegroting. Deze stelpost is op basis van de kwaliteit van ons stelselsysteem voldoende. De totale vervangingswaarde van de ondergrondse infrastructuur van onze gemeente bedraagt ruim 30 miljoen euro.

Normering en toetsing van de doelstellingen

De genoemde doelstellingen zijn in het Gemeentelijk RioleringsPlan vertaald in functionele eisen, maatstaven en meetmethodes. Om de genoemde doelstellingen te realiseren en te handhaven zijn de benodigde middelen opgenomen in de beheersbegroting. De handhaving wordt via de waterschappen door de provincie geëffectueerd.

3 Kernegebonden beleidsterreinen

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens behandeld: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Economische Zaken, Recreatie en Toerisme (3.1) en Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn (3.2). Ook hier wordt kort het huidige en het te voeren beleid geschetst.

3.1 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu Economische Zaken, Recreatie en Toerisme

Toetsingscriteria en uitgangspunten

Het Provinciaal omgevingsplan beschrijft het ruimtelijk beleid in meer concrete kaders voor de ontwikkeling van kernen. Om druk op de hoofdkernen en kleine kernen te voorkomen, grenzen stellen aan de groei. Dit in relatie met de functie en de kwaliteit van de omgeving (waardevolle kernen in een kwetsbare omgeving). Een ander uitgangspunt is om bij de beoordeling van bestemmingsplannen meer aandacht te geven aan een gefaseerde en geleidelijke ontwikkeling.

Het Provinciaal omgevingsplan remt de groei in met name de zanddorpen in onze gemeente af. In de visie van Borger-Odoorn moet bij de herziening van dit plan (POP II; vaststelling voorjaar 2004) aan de kern Borger een subregionale status worden toegekend.

De ligging van het dorp aan de N34, de ontwikkelingen t.a.v. Borger-West, maar ook het meer dan bovenlokale niveau van de beschikbare voorzieningen en de diversiteit hiervan, geven hiervoor voldoende grond. Ook in de kernvisie komt voldoende tot uitdrukking dat Borger de kern is waar de meeste ontwikkelingen plaatsvinden.

De kernen én daarbuiten

Ook in het buitengebied zijn natuurlijk veel toeristische activiteiten en voorzieningen: bungalowparken, campings en recreatieterreinen. En een attractie als het boomkroonpad.

De agrarische activiteiten spelen zich voornamelijk af in het buitengebied van de diverse kernen. Gestreefd zal worden - voor de gemeente als geheel - naar behoud van bestaande agrarische bedrijvigheid en het ondersteunen van nieuwe ontwikkelingen. Voor het veengebied geldt daarbij dat nieuwe ontwikkelingen worden ondersteund (inplaatsing melkveehouderij en doorbreken van de monocultuur bijvoorbeeld).

Overigens geldt voor de hele gemeente dat de genoemde activiteiten worden getoetst aan de huidige wet- en regelgeving op milieugebied. Vanzelfsprekend geeft dat op de ene plaats mogelijkheden en op de andere plaats beperkingen.

Hierna wordt per kerntype puntsgewijs aangegeven wat het gevoerde en te voeren beleid is.

3.1.1 Kleine kernen (buitengebied) (Bronneger, Bronnegerveen, Eesergroen, Eeserveen, Ellertshaar, Exloërveen, 2^e Valthermond, Westdorp, Zandberg)
en kleine kernen (Buinen, Buinerveen, Drouwen, Drouwenermond, Drouwenerveen, Ees, 1^e Exloërmond, Klijndijk, Odoornerveen, Valthe)

- woonfunctie voor de lokale bevolking en het omringende buitengebied (voor het veengebied gelden ruimere mogelijkheden)
- geen aanleg van bedrijventerreinen
- streven naar behoud midden- en kleinbedrijf.
- streven naar behoud van horecavoorzieningen voor recreatie en toerisme
- ondersteunen en waar mogelijk stimuleren van recreatieve en toeristische activiteiten en voorzieningen

3.1.2 Hoofdkernen met lokale functies - Exloo en Odoorn

- in hoofdzaak een woonfunctie voor de eigen bevolking in relatie met de plaatselijke werkgelegenheid
- beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor de op deze hoofdkernen gerichte buitendorpen (aantallen woningen kwantitatief aangegeven)
- uitbreidingen moeten ruimtelijk goed inpasbaar zijn zonder omgevingswaarden aan te tasten: met name de ligging van deze kernen (cultuurhistorische waarde en landschappelijk waardevol natuurgebied) maakt de ontwikkeling van nieuwe uitbreidingslocaties niet meer mogelijk
- nieuwe voorzieningen met een beperkte bovenlokale functie
- ruimte bevolkingsgroei overeenkomstig de provinciale groei
- geen aanleg van bedrijventerreinen
- streven naar behoud van midden- en kleinbedrijf
- streven naar behoud en waar mogelijk uitbreiding van horecavoorzieningen voor recreatie en toerisme
- ondersteunen en stimuleren van recreatieve en toeristische activiteiten en voorzieningen en het scheppen van voorwaarden waardoor deze zich optimaal kunnen ontwikkelen

Kenmerkend voor de omgeving van Exloo en Odoorn is de cultuurhistorische waarde en de hoge landschappelijke kwaliteit. Deze dorpen kunnen daarom - door het invullen van inbreidingslocaties - slechts beperkt uitbreiden. En alleen waar de omgevingskwaliteit dat toelaat.

3.1.3 Hoofdkernen met bovenlokale functies - Nieuw-Buinen, 2^e Exloërmond en Valthermond

- de opgave voor wonen en werken is lager dan in Borger maar biedt wel ruime mogelijkheden
- voorzien in de lokale behoefte aan wonen en zorg voor ouderen
- ruimte voor bevolkingsgroei overeenkomstig de provinciale groei
- uitbreidingen moeten goed inpasbaar zijn zonder omgevingswaarden aan te tasten
- er zijn ook uitbreidingsmogelijkheden voor het op deze kernen gerichte buitengebied
- uitbreiding van bestaande en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen met een lokale- en bovenlokale functie
- stimuleren en ondersteunen van vestiging van bedrijven gericht op handel, (lichte) industrie en diensten

- streven naar behoud en zo mogelijk uitbreiding van het midden- en kleinbedrijf
- streven naar behoud en waar mogelijk uitbreiding van horecavoorzieningen voor recreatie en toerisme
- ondersteunen en stimuleren van recreatieve en toeristische activiteiten en voorzieningen en het scheppen van voorwaarden waardoor deze zich optimaal kunnen ontwikkelen

De voor dit gebied beeldbepalende elementen moeten beschermd worden. Een voorbeeld? Handhaving van de diepen die nog aanwezig zijn. Maar ook: heropening van diepen en wijken waar mogelijk en wenselijk.

3.1.4 Hoofdkern met subregionale functies - Borger

- opvang van een meer dan evenredig deel van de gemeentelijke bevolkingsgroei:
 - concentratie van wonen en zorg (incl. AWBZ-voorziening) voor ouderen; woningmarkt voor ouderen staat onder grote druk (lange wachtlijsten)
 - voorzien in de woningbehoefte van starters
- uitbreidingen moeten ruimtelijk goed inpasbaar zijn zonder omgevingswaarden aan te tasten
- spilfunctie in de verzorgingsstructuur; nieuwe voorzieningen met een subregionale functie dienen in Borger te worden gesitueerd
- versterking economisch vestigingsklimaat:
 - uitbreiding van bestaande en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen met waar mogelijk een lokale, bovenlokale en subregionale functie
 - stimuleren en ondersteunen van de vestiging van bedrijven die gericht zijn op handel, (lichte) industrie en diensten
 - streven naar behoud en uitbreiding van het midden- en kleinbedrijf
- streven naar behoud en uitbreiding horecavoorzieningen voor recreatie en toerisme
- ondersteunen en stimuleren van recreatieve en toeristische activiteiten en voorzieningen en het scheppen van voorwaarden waardoor deze zich optimaal kunnen ontwikkelen

Borger wordt met uitzondering van de westzijde direct omringd door cultuurhistorisch waardevol gebied en andere landschappelijke waarden.

3.2 Onderwijs, Cultuur, Sport en Welzijn

Bij het uitwerken van het gemeentelijk accommodatiebeleid voor onderwijs, cultuur, sport en welzijn spelen ten minste drie zaken een belangrijke rol.

1. Beleid zoals geformuleerd in programma 4 van de gemeentebegroting 2004.
2. Uitkomsten van de werkconferentie integraal huisvestingsplan van 11 september 2003.
3. Criteria in wetten, verordeningen en beleidsregels.

3.2.1 Programmabegroting 2004

In 2002 is door de raad de doorstartnotitie Brede scholen en multifunctionele accommodaties vastgesteld. Concreet betekent dit dat de komende tien jaar op zes locaties een multifunctionele accommodatie (MFA) ontwikkeld wordt en dat daarnaast in Nieuw-Buinen gestart wordt met een multifunctionele accommodatie die moet uitgroeien tot een brede school.

Twee voorzieningen zijn in ieder geval in een MFA gehuisvest: een onderwijsvoorziening en een peuterspeelzaal. Afhankelijk van de grootte van de kern, de plaatselijke behoefte en de beschikbare middelen kunnen meer voorzieningen aanhaken.

In de programmabegroting 2004 is dit opgenomen als in het hierna volgende schema.

Valthe bouwvoorbereiding 2006 OBS De Linderakkers BBS De Bark Peuterspeelzaal	<i>Over de met * gemerkte projecten wordt inmiddels overleg gevoerd.</i>
Exloo bouw in uitvoering OBS De Zweng Peuterspeelzaal	Odoorn bouwvoorbereiding 2003 OBS De Weiert Peuterspeelzaal SIVO Buitenschoolse opvang Jippie
Nieuw-Buinen * BBS de Klister OBS 24 OBS Parklaan Peuterspeelzaal Politie en schoolmaatschappelijk werk	2° Exloermond bouwvoorbereiding 2005 BBS De Wegwijzer OBS De Westhoek Peuterspeelzaal
Valthermond * BBS Rehoboth OBS De Aanloop Peuterspeelzaal	Borger * BBS De Borgh OBS Grollemanschool Peuterspeelzaal Buitenschoolse opvang Jippie Mogelijk: Try-out

Bovenstaande zeven plannen hebben een duidelijke relatie met de visie die in Kern en kader is geformuleerd. In de verdere uitwerking zal blijken of meer participanten onderdeel kunnen of moeten uitmaken van de te vormen multifunctionele accommodaties. Toetsing aan de in Kern en kader geformuleerde criteria is een belangrijk element bij de verdere uitwerking.

Bij de planning van Odoorn en Valthe moet rekening gehouden worden met een mogelijk toe te voegen planning (rond 2010?) van een multifunctionele accommodatie voor Odoorn, Valthe en Klijndijk gezamenlijk.

3.2.2 Integraal huisvestingsplan

Op 11 september 2003 heeft een werkconferentie plaatsgevonden met de belangrijkste partijen op het terrein van onderwijs en welzijn. Aanwezig waren vertegenwoordigers van alle schoolbesturen in onze gemeente, het bestuur van de peuterspeelzalen, en vertegenwoordigers van het Esdalcollege, de bibliotheek, de kinderopvang en de gemeente.

Opdracht werkconferentie

Komen tot een integrale visie op de toekomstige voorzieningenstructuur die moet voldoen aan de sociaal-maatschappelijke behoeften van dit moment én de toekomst. Dat was de opdracht. Een voorzieningenstructuur die moet passen binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente.

Heroverweging is noodzakelijk omdat de huidige fijnmazige en solitaire voorzieningenstructuur op termijn moeilijk te handhaven is vanwege de hoge kosten.

Ambitieniveau

Door de aanwezige partijen werd het ambitieniveau als volgt geformuleerd:

1. multifunctionele en flexibele accommodaties die kunnen inspelen op veranderende behoeften en vragen vanuit de omgeving
2. clustering en centralisering van bestaande functies/voorzieningen in MFA's
3. financieel haalbare en onderhoudsarme voorzieningen
4. bereikbaarheid van voorzieningen
5. kwalitatieve uitstraling van voorzieningen

Uitgangspunten

Tijdens de werkconferentie zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

1. De kwaliteit van de voorziening is belangrijker dan de nabijheid, mits de bereikbaarheid goed is.
2. Gecombineerde voorzieningen in de vorm van multifunctionele en flexibele gebouwen hebben de voorkeur boven solitaire voorzieningen.
3. Niet meer solitaire voorzieningen realiseren, tenzij daarvoor bijzondere redenen zijn.
4. Het gebruik van de voorzieningen loskoppelen van het eigenaarschap.
5. De toekomstige ontwikkelingen, ambitie, doelstellingen en behoeften bepalen de gewenste voorzieningenstructuur.

Kwaliteit

Een voorziening moet de volgende kwaliteiten hebben:

- Sluit aan op de vraag van de gebruikers.
- Draagt bij aan het inhoudelijk concept van de organisaties.
- Het mag wel wat kosten, maar de investeringen en exploitatiekosten zijn in evenwicht.
- Kader scheppen voor een efficiënt ruimtegebruik door verschillende gebruikers.
- Er is sprake van een klantgericht/vraaggestuurd aanbod van activiteiten.

3.2.3 Criteria in wetten, verordeningen en beleidsregels / Afstand

Hoewel het bovenstaande kan leiden tot een doordacht en evenwichtig voorzieningenniveau is het wellicht aan te raden om daarnaast nog een aantal voorzieningen van criteria te voorzien. Uitgangspunt is steeds een qua bezetting verantwoord gebruik in relatie tot de gemeentelijke financiering.

Een afstandscriterium is niet benoemd en uitgewerkt. Uit de praktijk blijkt dat voor een veelheid van voorzieningen geldt dat dit ook nu niet als knellend wordt ervaren. In een plattelandsgemeente met wat grotere afstanden is men gewend aan het zelf overbruggen van enige afstand om bepaalde voorzieningen te bereiken. Scholen, sportvelden, peuterspeelzalen; ook nu al worden kinderen veelal gehaald en gebracht door de ouders of wordt er in goed overleg door particulieren gezamenlijk iets geregeld. Ouderen die ‘slecht ter been zijn’ kunnen in aanmerking komen voor het Wvg-vervoer.

In het kader van een vrijwilligersproject wordt overigens onderzoek verricht naar de wenselijkheid (en de mogelijkheden) van het scheppen van vervoersmogelijkheden.

Criteria in relatie tot de voorziening

3.2.3.1 Scholen

De 24 basisscholen in de gemeente Borger-Odoorn mogen blijven voortbestaan zolang zij meer dan 23 leerlingen hebben. 23 is de absolute (wettelijke) opheffingsnorm. Voor het onderhoud van de buitenkant van het gebouw heeft de gemeente een zorgplicht. Dit is vastgelegd in de door de raad vastgestelde huisvestingsverordening. Jaarlijks kunnen schoolbesturen hun huisvestingsaanvragen vóór februari indienen bij de gemeente.

Een school wordt opgeheven (wettelijke criteria):

1. Als het schoolbestuur hiertoe besluit.
2. Als er minder dan 23 leerlingen staan ingeschreven bij de school.

In artikel 4 van de Verordening bestuurscommissie openbaar primair onderwijs gemeente Borger-Odoorn is vastgesteld dat de commissie voor de indiening van een verzoek tot omzetting, splitsing en/of verplaatsing, alsmede de opheffing van voorzieningen, de voorafgaande instemming van de raad nodig heeft.

Om te komen tot een ander voorzieningenniveau zal de gemeente intensief overleg moeten voeren met alle schoolbesturen. Dit gebeurt op dit moment bij de ontwikkeling van het integraal huisvestingplan.

Voorgesteld wordt als criterium te hanteren dat:

1. een onderwijsvoorziening wordt gekoppeld aan een hoofdkern;
2. ook scholen in andere kernen moeten uit minimaal vier groepen bestaan.

Bij een ondergrens van vier groepen per school zijn de verschillende groepen voldoende groot om een keuze van vriendjes en vriendinnetjes mogelijk te maken. Groep Joep (één leerling in een groep) bestaat niet meer: dat is niet goed voor de sociaal emotionele ontwikkeling van kinderen. Bij een ondergrens van vier groepen/lokalen is er bovendien geen noodzaak, méér dan twee groepen in één lokaal te plaatsen. Heterogeen groeieren blijft wel mogelijk.

Deze criteria worden ook voorgesteld om rekening te houden met toekomstige demografische ontwikkelingen: ontgroening in dit verband.

3.2.3.2 Peuterspeelzalen

Voor het peuterspeelzaalwerk is in de Verordening Kinderopvang 2000 en Nadere regels kinderopvang een aantal voorwaarden opgenomen. Alle peuterspeelzalen moeten aan de in de verordening gestelde voorwaarden voldoen. Jaarlijks worden alle peuterspeelzalen door de GGD geïnspecteerd op veiligheid, hygiëne en op het voldoen aan de gemeentelijke verordening. In de beleidsregels is opgenomen dat 27 groepen worden gesubsidieerd.

Voorgesteld wordt als criterium te hanteren dat een peuterspeelzaal wordt gekoppeld aan een hoofdkern.

Een ander criterium is de bezettingsgraad van de peuterspeelzaal. Voorgesteld wordt een minimale bezetting van zes dagdelen. Zowel voor de gemeente als voor het bestuur van de peuterspeelzaal kan dit interessant zijn. Bij een dergelijke bezetting wordt optimaal gebruik gemaakt van gebouw en inrichting.

3.2.3.3 Kinderopvang

Zodra de Wet basisvoorziening kinderopvang in werking treedt (1-1-2005) vervalt de subsidie voor de gesubsidieerde opvang gebaseerd op de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsregels. Daarmee is vanaf januari 2005 de Stichting Kinderopvang Jippie een zelfstandig, particulier en commercieel bedrijf.

De nieuwe wet betekent voor gemeenten dat de gemeente:

- Verantwoordelijk is voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang; de uitvoering van de kwaliteitsbewaking ligt in handen van de GGD.
- De inspectierapporten van de GGD openbaar maakt.

- Het ontbrekende werkgeversdeel financiert voor specifieke doelgroepen zoals: uitkeringsgerechtigden, herintreders, ouders met een sociaal-medische indicatie, allochtonen op inburgeringscursus, studenten en tienermoeders die een opleiding volgen.
- Een stimulerende rol vervult bij het ondernemingsklimaat voor kinderopvang.
- Kinderorganisaties dient te stimuleren om samen met andere jeugdorganisaties een rol te spelen in het integraal lokaal jeugdbeleid.
- Niet meer verantwoordelijk is voor de subsidiëring van de kinderopvang; met uitzondering van de genoemde specifieke doelgroepen.

3.2.3.4 Bibliotheken

Op dit moment is het gemeentelijk bibliotheekbeleid vastgelegd in de beleidsregels welzijn en in de uitvoeringsovereenkomst. In de beleidsregels is vastgelegd dat de basisbibliotheek 300.000 uitleningen verzorgt en in het bezit is van 85.000 boeken en andere informatieverstrekkers. Verder is opgenomen dat de huidige vestigingen en bibliobussen in stand blijven. Het is de vraag of dit zo moet blijven.

Anders

Een andere mogelijkheid wordt als criterium voorgesteld: iedere multifunctionele accommodatie heeft een bibliotheekvoorziening met een boekencollectie voor de leeftijd van nul tot twaalf jaar.

De kernen Borger, Nieuw-Buinen, 2^e Exloërmond en Valthermond beschikken op basis van hun kerngrootte over een volwaardige bibliotheek. (Overigens beschikt ook Odoorn over een volwaardige bibliotheek.) Een geografische onbillijkheid is dat het zuidelijk zandgedeelte verstoken is van een voorziening in de nabijheid, terwijl in Nieuw-Buinen sprake is van een voorziening vlak over de provinciegrens, nl. in Stadskanaal. Dit compenseren leidt tot sluiting van de bibliotheek in Nieuw-Buinen en handhaving van een volwaardige voorziening in Odoorn. Overleg met de gemeente Stadskanaal kan mogelijk leiden tot samenwerking op dit punt.

3.2.3.5 Dorpshuizen

Inventarisatie van het gebruik van onze dorpshuizen in aantal dagdelen gebruik per week/maand heeft het hierna volgende overzicht opgeleverd (zie volgende pagina). De gegevens zijn in de eerste helft van 2003 telefonisch opgevraagd bij de secretaris van het bestuur of de beheerder. Er kunnen zich inmiddels wijzigingen hebben voorgedaan in de gebruiksroosters.

Indien meer exacte gegevens nodig zijn zullen de instellingen moeten worden benaderd om schriftelijk via een toegezonden enquêteformulier de vereiste gegevens aan te leveren. (De Smidswal heeft door de brand bij Bussemaker enkele groepen tijdelijk opgevangen. Daarom is daar momenteel sprake van een kleine vertekening.)

Naam dorps huis	Plaats	Aantal dagdelen wekelijks gebruik	Aantal dagdelen maandelijks gebruik
De Badde	1e Exloërmond	6	6
De Kiel'n	2e Exloërmond	11	3
Ontmoetingscentrum	Borger	18	
De Viersprong	Buinerveen	9	
Meester Hekmanhoes	Drouwen	9	
Assekolke	Drouwnermond	7	incidenteel
Het Vertier	Drouwenerveen	10	
Mandielig Hoes	Ees	5	3
De Smidswal	Exloo	8	4
Aailaand	Nieuw-Buinen	12	3
Verenigingsgebouw	Odoornerveen	4	
Ons Dorps huis	Valthe	15	
Brughuus	Valthermond	5	
Afdraai	Valthermond	11	
Veurhof	Valthermond	10	2
Wijkplaats	Valthermond	10	
Wenakker	Valthermond	7	3

Voor het in stand houden en financieren van dorps huizen moet in eerste instantie gekeken worden naar de intensiteit en aard van het gebruik. Over het instandhouden van de buitenkant van het gebouw heeft de gemeenteraad zich al uitgesproken. In principe is de gemeente verantwoordelijk voor het onderhoud van de basisvoorzieningen.

Criteria

1. Waar mogelijk en gewenst wordt een dorps huis gekoppeld aan een multifunctionele accommodatie.
2. Om voor gemeentelijke financiering van het onderhoud van het gebouw in aanmerking te komen moet 50% van de gebruikers uit het eigen dorp of directe omgeving afkomstig zijn.
3. In de overige dorpen moet een dorps huisaccommodatie als laatste voorziening beschikbaar zijn en blijven. De bezetting moet dan wel minimaal tien dagdelen per week omvatten voor activiteiten uit het eigen dorp.

3.2.3.6 Gymzalen, sportzalen en sporthallen

Iedere multifunctionele accommodatie heeft de beschikking over een gym- of sportzaal. Deze kan aangebouwd zijn of in de directe omgeving staan. Deze voorziening is er primair voor de school en de plaatselijke sportverenigingen. Voor grote evenementen zal moeten worden uitgeweken naar de sporthallen.

Deze sporthallen bevinden zich in Borger, Nieuw-Buinen en 2^e Exloërmond. Ze zijn tevens gekoppeld aan de multifunctionele accommodatie.

Het gebruik zal minimaal moeten uitkomen op tien dagdelen per week. (Optimaal gebruik bedraagt 21 dagdelen).

3.2.3.7 Sportvelden

Een sportveld bestaat minimaal uit één speelveld, één oefenveld en een kleedgelegenheid. Deze voorziening moet overwegend (80%) gebruikt worden door de inwoners van de kern waar de accommodatie ligt. De voorziening moet in het seizoen minimaal acht dagdelen per week worden gebruikt. Daarbij wordt ook gekeken naar de intensiteit van het gebruik en het aantal gebruikers.

Nu al werken verschillende voetbalverenigingen samen op het punt van sport voor de jeugd. In die zin loopt de werkelijkheid hier al vooruit op het gewenste beleid.

Overigens moet worden vastgesteld dat ondanks stimulering in dezen een aantal maatschappelijke ontwikkelingen niet of nauwelijks te beïnvloeden is: bijvoorbeeld de individualisering die zich uit in het bezoek van een sportschool in plaats van het lidmaatschap van een sportvereniging.

Een voorziening, hoe gewenst mogelijk ook, in stand houden terwijl de behoefte duidelijk afneemt, kan onmogelijk de bedoeling zijn.