



# Voorstel

## Gemeenteraad

Datum: 9 oktober 2018  
Opsteller: Nico Beukema  
Zaak: 2018-026253  
Contactgegevens: nico.beukema@midden-groningen.nl  
Portefeuillehouder: Jan Jakob Boersma / Anja Woortman  
Stukken ter inzage: Nee

Onderwerp: Programma gevolgen gaswinning: Raadsvoorstel Structuurvisie Overschild 2018-2028

### 1. Voorstel

- Vaststellen van de Structuurvisie Overschild 2018-2028 bestaande uit twee delen:
  - Structuurvisie Overschild 2018-2028 (gemeentelijk deel)
  - Dorpsvisie versterking Overschild; witboek 2.0. (Bewoners van Overschild, MVRDV, gemeente Midden-Groningen, NCG)

### 2. Inleiding

Het programma gevolgen gaswinning van de gemeente Midden-Groningen werkt aan een integrale aanpak van alle gevolgen van gaswinning en mijnbouw gerelateerde activiteiten zoals de zoutwinning. Op 17 oktober is gepland de raad te informeren over de stand van zaken van het programma en alle onderdelen daarvan (scholen, zorg, versterking, zoutwinning, schade, enzovoorts). Het nu voorliggende stuk gaat in detail in op de opgave in Overschild ten gevolge van de gaswinning. Op 15 november kan daarover in de raadscommissie worden gesproken en op 29 november wordt definitieve besluitvorming door de raad voorzien.

Het dorp Overschild ligt in de kern van het aardbevingsgebied. Als eerste dorp in de gemeente Midden-Groningen is in het najaar van 2017 in Overschild een begin gemaakt met het versterkingsproces. Het doel van het versterkingsproces is om ervoor te zorgen dat panden sterk genoeg zijn om een beving met een maximale magnitude van 5 op de schaal van Richter te doorstaan (op basis van “near-collapse”, oftewel dat de woning nog net niet instort). Het versterkingsproces vindt plaats op basis van het Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig is Kansrijk Groningen. Hierin zijn de uitgangspunten voor de versterking en het proces ervan vastgesteld.

De gemeente is een belangrijke partner in het versterkingsproces. Op drie onderdelen zet de

gemeente zich extra in: het formuleren van toekomstgerichte ruimtelijke kaders, het ondersteunen van de sociale samenhang in het dorp en het organiseren van bewonersbetrokkenheid vanuit het perspectief van de gemeente als bondgenoot. Deze zaken zijn van belang om het versterkingsproces in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat de betrokken bewoners/eigenaren van de panden, zoveel mogelijk in positie zijn gedurende dit proces.

De versterkingsoperatie dient ruimtelijk gezien te passen binnen het bestemmingsplan voor Overschild. Vanaf het begin is iedereen het er over eens, dat het vigerende bestemmingsplan [bestemmingsplan kleine kernen] voor het dorp niet berekend is op de aanstaande opgave. Het vigerende plan is daarvoor te conserverend van aard. De versterkingsopgave vraagt juist een onorthodoxe en flexibele aanpak met oog voor het zoveel mogelijk ondersteunen van de bewoners van Overschild, die met een erg complexe en ingewikkelde situatie te maken krijgen. Voor het buitengebied geldt een ander bestemmingsplan [bestemmingsplan buitengebied] met meer mogelijkheden. Er is besloten vooralsnog eerst alleen voor het dorp een nieuw bestemmingsplan op te stellen. Of het buitengebied van Overschild hier uiteindelijk ook onderdeel van gaat worden hangt nog af van de vraag welke impact de versterkingsopgave voor het buitengebied zal hebben. Mocht de versterking leiden tot grootschalige sloop-nieuwbouw, dan is dezelfde flexibiliteit gewenst als voor het dorp. Als dit niet zo is kan het huidige bestemmingsplan buitengebied in stand blijven. Tenslotte zullen, om de versterking van het dorp voldoende ruimte te geven, de grenzen van de bestemmingsplan voor het dorp wel iets opgerekt worden ten opzichte van het huidige bestemmingsplan.

In november 2017 is besloten tot een interactief proces, dat uiteindelijk via een dorpsvisie en structuurplan moet leiden tot dat nieuwe bestemmingsplan voor Overschild. De eerst genoemde documenten zijn nu gereed voor vaststelling. De “Dorpsvisie versterking Overschild; witboek 2.0” is een product van de dorpsbewoners met ondersteuning van architectenbureau MVRDV dat in de periode van januari tot september 2018. De Structuurvisie is de beleidsmatige vertaling van dit ruimtelijke kader en is tevens de toekomstagenda van Overschild.

### **3. Publiekssamenvatting**

De gemeenteraad van Midden-Groningen stelt de Structuurvisie Overschild 2018-2028 vast. De Structuurvisie vormt één geheel met de Dorpsvisie versterking Overschild (Witboek 2.0), die het dorp met ondersteuning van het architectenbureau MVRDV en de gemeente heeft opgesteld. De Structuurvisie formuleert de nieuwe ruimtelijke kaders voor het postcodegebied Overschild die nodig zijn om de versterkingsopgave in goede banen te leiden en die de mogelijkheid bieden om Overschild tot een toekomstgericht dorp te maken.

### **4. Bevoegdheid van de raad**

Iedere gemeente is volgens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) verplicht om voor haar gehele grondgebied één of meer structuurvisies op te stellen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In een structuurvisie geeft de gemeente een integrale visie op een gebied. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van nieuwe ontwikkelingen van dat gebied. Daarnaast bevat het de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De samenhang met beleid op het gebied van economie, recreatie en dergelijke maakt men duidelijk. De structuurvisie moet een eerlijk beeld schetsen. Er moet in staan hoe en waar de ontwikkelingen plaatsvinden. De structuurvisie is bindend voor de gemeente, maar er mogen door derden geen directe rechten aan

worden ontleend. Het vaststellen van een structuurvisie is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

## 5. Beoogd effect

De Structuurvisie voor Overschild dient als beleidsmatig kader voor de gemeente en wel voor de volgende onderdelen:

- Een nieuw bestemmingsplan voor Overschild. De huidige bestemmingsplan is niet berekend op de opgave waar het dorp voor staat.
- De uitvoering van de versterkingsopgave.
- De aangepaste inrichting van de openbare ruimte.
- De toekomstige ontwikkelopgave voor het dorp bestaande uit grote en kleine ambities. Deze zijn deels gebaseerd op de versterkingsopgave en deels op de algemene maatschappelijke trends als klimaatverandering, vergrijzing, krimp en de individualisering.
- Het dorpsproces: de samenwerking tussen bewoners onderling en tussen bewoners en de gemeente met haar partners (waaronder de Nationaal Coördinator Groningen, de provincie, zorgpartijen, maatschappelijke organisaties, enzovoort).
- Een concrete invulling ten behoeve van het toekomstperspectief voor het gehele aardbevingsgebied.

De Structuurvisie Overschild 2018-2028 komt voor het postcodegebied Overschild in de plaats van de structuurvisie die destijds voor de gehele gemeente Slochteren is opgesteld en die wel voor het overige gebied van de voormalige gemeente Slochteren van kracht blijft.

## 6. Historische context

De versterkingsoperatie in Overschild is omvangrijk. In november 2017 kwamen de eerste versterkingsadviezen beschikbaar. Voor 30 woningen aan de Meerweg bleek dat deze op basis van de NPR 2015 allemaal versterkt dienden te worden. Voor het overgrote deel van deze woningen bleek tevens dat deze versterking zo duur zou worden dat sloop-nieuwbouw een goedkopere optie zou zijn. De NAM is in dat geval niet bereid mee te betalen aan een duurdere versterking. De bewoners van Overschild hadden deze uitkomst niet afgewacht en hadden alvast een eigen visie op de versterking opgesteld onder de titel Witboek versterking Overschild. Zelfs zij konden niet bevroeden dat de situatie zo omvangrijk en hun witboek zo nodig bleek.

De gemeente Midden-Groningen heeft haar verantwoordelijkheid genomen. Zij heeft de suggestie uit het witboek overgenomen om tot een integrale aanpak van de opgave te komen. Er is samen met de bewoners een interactief proces gestart met als doel een visie te ontwikkelen voor een toekomstig Overschild. Dit nieuwe Overschild gaat verder dan de versterking alleen. Het biedt zicht op de ruimtelijke, duurzame en sociale ontwikkeling van deze kleine gemeenschap. Om tot een goed denkproces te komen is de hulp ingeschakeld van het architectenbureau MVRDV (in de persoon van Winy Maas). In vier bewonersavonden voor het hele dorp en met ondersteuning van drie dorpsbrede enquêtes is gezamenlijk een dorpsvisie opgesteld.

Helaas heeft de voortdurende onzekerheid binnen het versterkingsdossier niet meegeholpen. Eind maart viel het besluit om de gasproductie versneld af te bouwen naar nul in combinatie met het “on hold”-zetten van de versterking. Er volgden maanden van verwarrende berichten, nieuwe

onderzoeken van diverse onderzoeksbureau, een uiteindelijk advies van de Mijnraad en veel nieuwe vragen over dit advies. In de bewonersavonden was het onontkoombaar dat ook over deze situatie gesproken moest worden. Elke keer is de teleurstelling en woede hierover aan het eind omgebogen in de wens om door te gaan en zelf als Overschild de regie te hebben in het bepalen van de eigen toekomst.

Ook bij het schrijven van dit raadsvoorstel blijft er veel onzeker. De uitwerking van de Mijnraadadviezen en de bestuurlijke afspraken daarover, vindt op dit moment (eind september) plaats. De versterking van het dorp Overschild lijkt te kunnen doorgaan. Daar wordt inmiddels weer met volle kracht aan gewerkt. Voor het buitengebied ligt dit anders. Daar is geen versterking meer nodig, tenzij panden op een nader te bepalen lijst risicovolle gebouwen staat.

De definitieve uitkomsten van de bestuurlijke afspraken zijn van groot belang voor Overschild. Zij bepalen de uiteindelijke omvang van de versterking en de manier waarop uitvoering zal worden gegeven aan de versterkingsopgave. Met de Structuurvisie kan hier niet op worden gewacht. De Structuurvisie bepaalt de kaders op hoofdlijnen en de randvoorwaarden waarbinnen de versterking in welke vorm dan ook kan plaatsvinden. Deze kunnen eveneens bepaald worden zonder absolute duidelijkheid over de uitkomsten van de bestuurlijke processen. Ook zonder versterking biedt de structuurvisie handvatten voor een toekomstige ontwikkeling van het dorp.

## 7. Argumenten

In de samenvatting op pagina 3 en 4 van het gemeentelijke deel worden de kernpunten uit de Structuurvisie samengevat en wordt aangegeven wat de vernieuwende onderdelen zijn. De bijbehorende argumenten voor de vernieuwing luiden:

- De bewoners vragen om een grote mate van vrijheid om invulling te geven aan de situatie. Zij worden geconfronteerd met een proces waarom zij niet hebben gevraagd. Zij willen vrijheid in het zoeken en vinden van praktische en leefbare alternatieven.
- De versterkingsaanpak is zodanig rigoreus, dat buiten gebaande paden moet worden getreden. Ook hiervoor is flexibiliteit nodig.
- De gemeente wil vrijheid en flexibiliteit combineren met veel aandacht voor het dorpsproces. Door het faciliteren van dialoog willen we bewoners helpen bij het realiseren van gedeelde uitkomsten. Dit wordt ook aangeduid als “vrijheid in gebondenheid” Dit sluit aan op de uitgangspunten van het Kompas van de nieuwe gemeente. Hierbij wordt een dorpsbouwmeester ingezet.
- Het is de wens kwaliteit te behouden of toe te voegen. Een op aansprakelijkheid gebaseerde versterkingsoperatie zal leiden tot een eendimensionale en kwaliteitsarme bouwkundige aanpak van de woningen en van het dorp. Het dorp wil beter uit de versterking komen door het aangrijpen van koppelkansen. Het wil een dorp terug dat gereed is voor de toekomst. Vandaar onder meer de wens voor een Fonds Kwaliteitsimpuls Overschild.
- Er zijn meerdere richtingen waarin de kwaliteitsimpuls zich kan uiten (duurzaamheid, woonkwaliteit, bereikbaarheid, levensloopbestendigheid, etc.). Met financiële hulp vanuit de middelen voor het toekomstperspectief van het aardbevingsgebied kunnen deze wensen gerealiseerd worden.
- Tenslotte is het de nadrukkelijke wens van iedereen dat Overschild leefbaar blijft,

zowel tijdens de verbouwing als daarna. Het dorpsproces bestaat dus ook uit activiteiten en ondersteuning om dit mogelijk te maken.

## 8. Kanttekeningen en risico's

Een integrale visie op een dorp binnen een enorm dynamisch veld als de gevolgen gaswinning heeft te maken met veel onvoorspelbare situaties. Ook de bewoners hebben hier meerdere malen op gewezen. Zie ook de historische context als beschreven bij punt 6. De inwoners willen daarom vooral ook vooruit kunnen kijken. Zij hebben tijdens de laatste bewonersbijeenkomst van 12 juli volmondig ingestemd met het doorgaan en afronden van de dorpsvisie.

Wat zijn wel risico's en/of kanttekeningen:

- Voortdurende onzekerheid: Recente bestuurlijke afspraken leiden tot steeds meer duidelijkheid, maar volledig inzicht in hoe de versterking nu precies vorm gaat krijgen is er nog niet. De uitwerking door de NCG en de bestuurlijke onderhandelingen hierover duren voort. Het risico bestaat dat er straks besluiten vallen waarin deze structuurvisie niet voorziet.
- Versterking gaat niet door. Voor het dorp gaat deze in principe door. Het cancelen van de versterking is daar bijna ondenkbaar. Wel hangt nog als vraagstuk boven de markt via welke NPR deze versterking gaat plaatsvinden. In principe is dat de NPR 2015. Wel is het zo, dat bewoners zelf mogen opteren voor versterking volgens een nieuwere NPR of zelfs het helemaal afzien van het versterken van hun pand. In dat geval is de versterkingsoperatie minder ingrijpend en zal dit consequenties hebben voor de onderdelen in de structuurvisie die op die versterking betrekking hebben. De rest van de structuurvisie kan doorgaan, zei het met een lager ambitieniveau
- Lijst risicovolle panden. Op 2 juli is bestuurlijk afgesproken dat de 'batch' 1467 en 1588 doorgaan. Binnen deze batches zijn panden die onderdeel uitmaken van de circa 1.500 panden die door Mijnraad als beneden de norm zijn gedefinieerd. Alle panden binnen de bebouwde kom van Overschild maken deel uit van de twee genoemde batches. Hoe de verhouding is met de 1.500 panden van de Mijnraad weten we op dit moment (september 2018) niet. Ook weten we niet hoe de panden in het buitengebied van Overschild terugkomen in die lijst.
- Financieel is er minder beschikbaar. Er is al gememoreerd, dat een versterking op alleen bouwkundige basis tot een (te) lage kwaliteit leidt. De gemeente wil graag extra middelen om die kwaliteit wel te bereiken.
- Grote aardbeving. De woningen kunnen na de versterking een aardbeving kracht vijf doorstaan, maar dat zegt niet of ze daarna nog bewoonbaar zullen zijn. Als de beving al binnen de bouwperiode plaatsvindt, dan zal dat een extra domper zijn. Bovendien zullen versterkte woningen nog steeds schade krijgen door aardbevingen. Bewoners blijven dus geconfronteerd met de gevolgen van de gaswinning.
- Nieuw bestemmingsplan. De structuurvisie is een essentiële schakel naar een nieuw bestemmingsplan. Bewoners in Overschild zijn hiervan afhankelijk bij het opstellen van hun versterkings- en vooral sloop-nieuwbouw plannen. Zij zijn gebaat bij de ruimte in de nieuwe plannen. Hoe eerder zij die kunnen hanteren, hoe sneller zij aan de slag kunnen. Vooralsnog gaat het om alleen een nieuw bestemmingsplan voor het dorp en een extra schil daaromheen. Het buitengebied behoudt het vigerende bestemmingsplan

tenzij de versterkingsopgave dusdanig is dat ook hier grootschalige sloop-nieuwbouw aan de orde is. Naar verwachting komt hierover binnen een half jaar zekerheid.

## 9. Financiële paragraaf

De bijlage van het gemeentelijk deel van de Structuurvisie bestaat uit een projectenoverzicht. Per project is aangegeven hoeveel deze ongeveer gaat kosten en hoe in de dekking wordt voorzien. Deels gaat het om dekking door de gemeente zelf. Dit kan uit de reguliere begroting komen of uit de extra beschikbare lumpsum voor de aardbevingsproblematiek. In dat geval is in de dekking voorzien. Deels gaat het om dekking waar de hulp van anderen voor nodig is. Deze hulp staat nu nog geformuleerd als claim. Bij nadere uitwerking van deze projecten kunnen we hiervoor ondersteuning vragen aan en krijgen van de NCG, het Rijk en de provincie. Eerder is al aangehaald, dat deze structuurvisie ook inbreng is voor de toekomstvisie, waaraan nu ook gewerkt wordt.

## 10. Communicatie

De Structuurvisie is zowel leidraad voor de gemeente, als voor het hele dorp. Beide documenten zijn nu al publiek beschikbaar en gedeeld. Na vaststelling zullen de definitieve documenten voor iedereen vindbaar en opvraagbaar zijn. In ieder geval geldt dat voor plaatsing op de nieuwe website die wij voor Overschild willen opzetten ([www.overschildvernieuwt.nl](http://www.overschildvernieuwt.nl)). Deze is nog niet in de lucht.

Goede communicatie tijdens het versterkingsproces is en blijft van groot belang. De periodieke uitgave van een nieuwsbrief gaat door. Daarnaast hechten wij veel waarde aan het dorpsproces, oftewel de ondersteuning van de dialoog met en binnen het dorp. Ook deze weg wordt voortgezet.

## 11. Draagvlak en vervolgtraject (afstemming, tijdspad)

Er is veel tijd en aandacht geschonken aan het raadplegen van de inwoners van Overschild. Er zijn vier bewonersavonden geweest en drie enquêtes. Hieruit is de grote gemene deler ontstaan die nu verwoord is in beide documenten van de Structuurvisie. Daarnaast zijn er consultatierondes geweest met onze partners: provincie Groningen, NCG, CVW en waterschap Hunze en Aa's.

Het vervolgtraject bestaat uit de volgende stappen:

- Plaatsing van de documenten op de website, die speciaal voor het dorp wordt opgezet.
- De Structuurvisie dient als basis voor het nieuwe bestemmingsplan. Het proces daartoe is inmiddels gestart en zal eind 2019 leiden tot een nieuw bestemmingsplan.
- Op het terrein van welstand worden drie stappen ondernomen: er wordt een nieuw beeldkwaliteitsplan opgesteld, er wordt een dorpsbouwmeester aangesteld en er komt een Overschild bouwcatalogus. Deze laatste wordt volgens planning in november in het dorp gepresenteerd.
- De NCG stelt fasegewijs een gebiedsversterkingsplan op, waarin de concrete uitvoering van de versterking wordt verwoord. De gemeente (College van B&W) dient dit gebiedsversterkingsplan (per fase) vast te stellen.
- De projecten in de bijlage worden verder uitgewerkt en ten uitvoer gebracht. Dit geschiedt onder coördinatie van het dorp, de NCG en het eigen programma gevolgen gaswinning.
- Voor een deel van de plannen wordt een aanvraag neergelegd voor financiering bij de

opstellers van het toekomstperspectief Groningen.

Tenslotte is de vraag wat dit alles betekent voor de andere dorpen in de gemeente die met aardbevingsproblematiek te maken hebben. Inhoudelijk is de structuurvisie uniek voor Overschild. Voor andere dorpen zal een nieuw proces nodig zijn. Wel wordt in Overschild veel ervaring opgedaan met de gekozen aanpak. Die ervaring komt voor andere dorpen beschikbaar. Tenslotte is het onduidelijk welke impact de versterkingsopgave voor andere dorpen zal hebben en of het derhalve noodzakelijk is om in andere dorpen net zo rigoreus te werk te gaan als in Overschild.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,

A. Hoogendoorn  
Burgemeester

H.J.W. Mulder  
Secretaris

**Bijlage:**

- 1 Structuurvisie Overschild 2018-2028 (Gemeentelijk deel)
- 2 Dorpsvisie Versterking Overschild; witboek 2.0