

De Omgevingsvisie Overijssel in perspectief

Factsheet Evaluatie Omgevingsvisie Overijssel

mei - november 2020

Overijssel is toe aan een vernieuwde Omgevingsvisie.

De (transitie)opgaven waarvoor we staan zijn fors. Dat vraagt om een wenkend perspectief. In 2021 gaan we volop aan de slag om de Omgevingsvisie Overijssel te herzien. Samen met onze partners in de provincie. De afgelopen periode hebben we gebruikt om terug te blikken. Met als centrale vraag: wat kunnen we bij de herziening van de Omgevingsvisie leren van de huidige? Deze rapportage geeft inzicht in de resultaten van de evaluatie. En een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit de zes focusgroepen.

Bij de herziening van de Omgevingsvisie voor Overijssel heeft 'leren' een centrale plaats gekregen. Dat leren begon met het via een (ex post) evaluatie terugkijken op de huidige Omgevingsvisie. De centrale vraag: Wat kunnen we leren van de huidige Omgevingsvisie in het licht van de nieuwe opgaven?

Het ging daarbij zowel om het leren op het proces (waaronder participatie van stakeholders) als om de inhoud (zoals het uitvoeringsmodel 'of-waar-hoe'). De totale evaluatie bestond uit de volgende onderdelen:

1. **Enquête onder inwoners van Overijssel**
2. **Interviews met provinciale beleidsmedewerkers**
3. **Focusgroepen met stakeholders**
4. **Benchmark met andere provincies**

Opmerking vooraf: in de interviews en focusgroepen is veelal niet expliciet gesproken over het verschil tussen de Omgevingsvisie of de Omgevingsverordening. Daarom wordt in deze rapportage over 'Omgevingsvisie' gesproken, ook waar 'Omgevingsverordening' wordt bedoeld. Tenzij expliciet anders vermeld.



Wil je weten hoe de huidige Omgevingsvisie van de provincie Overijssel is opgebouwd en werkt? Klik dan [hier](#) voor een filmpje met toelichting.

Hoofdconclusies - evaluatie Omgevingsvisie Overijssel

Uit de evaluatie van de huidige Omgevingsvisie onder stakeholders – inwoners, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties – en de benchmark met andere provincies komen de volgende aandachtspunten en dilemma's naar voren:

1. Stakeholders willen meer betrokkenheid, dit vraagt ook verwachtingsmanagement.

Stakeholders geven aan betrokken te willen worden bij de herziening van de Omgevingsvisie, meer dan zoals dat bij de huidige Omgevingsvisie het geval was. Het gaat zowel om inwoners, gemeenten, waterschappen als belangenorganisaties; inwoners willen vooral op een laagdrempelige manier meepraten (zoals via een enquête of een app). Dit vraagt wél duidelijke keuzes: wie mag waarover meepraten en met welk doel: wat gaat de provincie met deze input doen? Verwachtingsmanagement is daarbij een belangrijk aandachtspunt, evenals de manier waarop met stakeholders (vooral inwoners) wordt gecommuniceerd. Daarbij kan het kan soms beter zijn eerlijk aan te geven dat de provincie naar eer en geweten een eigen keuze heeft gemaakt, dan de suggestie te wekken dat er inspraak mogelijk is wanneer dat eigenlijk niet zo is. Dat het zoeken is hoe op een goede manier invulling te geven aan de participatie van stakeholders laat de benchmark met andere provincies zien: de manier waarop stakeholders bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie zijn betrokken verschilt sterk tussen provincies.

2. Stakeholders willen meer sturing, maar óók ruimte voor maatwerk.

Stakeholders verwachten een duidelijkere visie en meer sturing van de provincie in het ruimtelijke domein dan in de huidige Omgevingsvisie het geval is. Ze geven aan dat de huidige complexe en omvangrijke opgaven en transitie daarom vragen. Gesprekken met andere provincies laten een vergelijkbaar beeld zien: ook zij geven aan dat een krachtiger provinciaal omgevingsbeleid en meer sturing nodig is. Stakeholders geven tegelijkertijd aan dat er óók ruimte voor (lokaal en regionaal) maatwerk moet blijven. Ervaringen met de huidige omgevingsvisie laten zien dat deze twee wensen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het is uiteindelijk een politieke keuze waar de provincie strikt stuurt en waar het ruimte geeft; stakeholders zullen daar vanwege uiteenlopende belangen geen eenduidige mening over hebben. De evaluatie maakt duidelijk dat van de provincie duidelijkheid en consistentie wordt verwacht: de Omgevingsvisie moet duidelijk maken waar ruimte is voor maatwerk en aan welke provinciale keuzes niet kan worden getornd.

3. Sturingsmodel 'of-waar-hoe' vooral gericht op 'hoe', te sectoraal en te weinig sturend.

Het huidige sturingsmodel 'of-waar-hoe' biedt de genoemde ruimte voor maatwerk, maar is volgens gesprekspartners op dit moment te weinig sturend omdat het zich vooral richt op het 'hoe' (bijvoorbeeld via de catalogus gebiedskenmerken). Bovendien werkt het door de focus op één vraagstuk een sectorale werkwijze in de hand, terwijl een meer integrale benadering noodzakelijk is – zeker gezien de transitieopgaven die de druk op de ruimte vergroten. De sterke focus op de 'hoe-vraag' zorgt er tevens voor dat in de huidige Omgevingsvisie vooral de rode draad 'ruimtelijke kwaliteit' is uitgewerkt. De rode draden 'duurzaamheid' en 'sociale kwaliteit' zijn volgens gesprekspartners onvoldoende uitgewerkt.

Het moet op een inspirerende manier de belangrijkste ambities van de provincie voor het voetlicht brengen

4. Stakeholders: opgaven vragen integraliteit, adaptiviteit en 'stip op de horizon'.

Stakeholders spreken in de evaluatie herhaaldelijk de wens uit dat de Omgevingsvisie een 'stip op de horizon', een toekomstperspectief moet bieden: het moet op een inspirerende manier de belangrijkste ambities van de provincie voor het voetlicht brengen. In de huidige Omgevingsvisie is dat volgens hen nog te weinig het geval. Betrokkenen spreken hun waardering uit voor diverse provinciale programma's die nu al inspirerend zijn, maar de omgevingsvisie zou een helder toekomstperspectief voor de ruimtelijke inrichting van Overijssel kunnen schetsen waar we ons als provincie naartoe willen bewegen. Uit de focusgroepen en gesprekken met andere provincies komen onder meer 'Panorama Nederland' en de Gelderse Omgevingsvisie als voorbeelden naar voren. Een helder toekomstperspectief draagt bij aan een meer integrale aanpak. Door naast een toekomstperspectief ook randvoorwaarden (of leidende principes) te formuleren waarbinnen dat toekomstperspectief gerealiseerd moeten worden, geeft dat ook ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden én op lokale behoeften. Het is daarmee ook een adaptieve aanpak die bovendien ruimte biedt voor maatwerk.

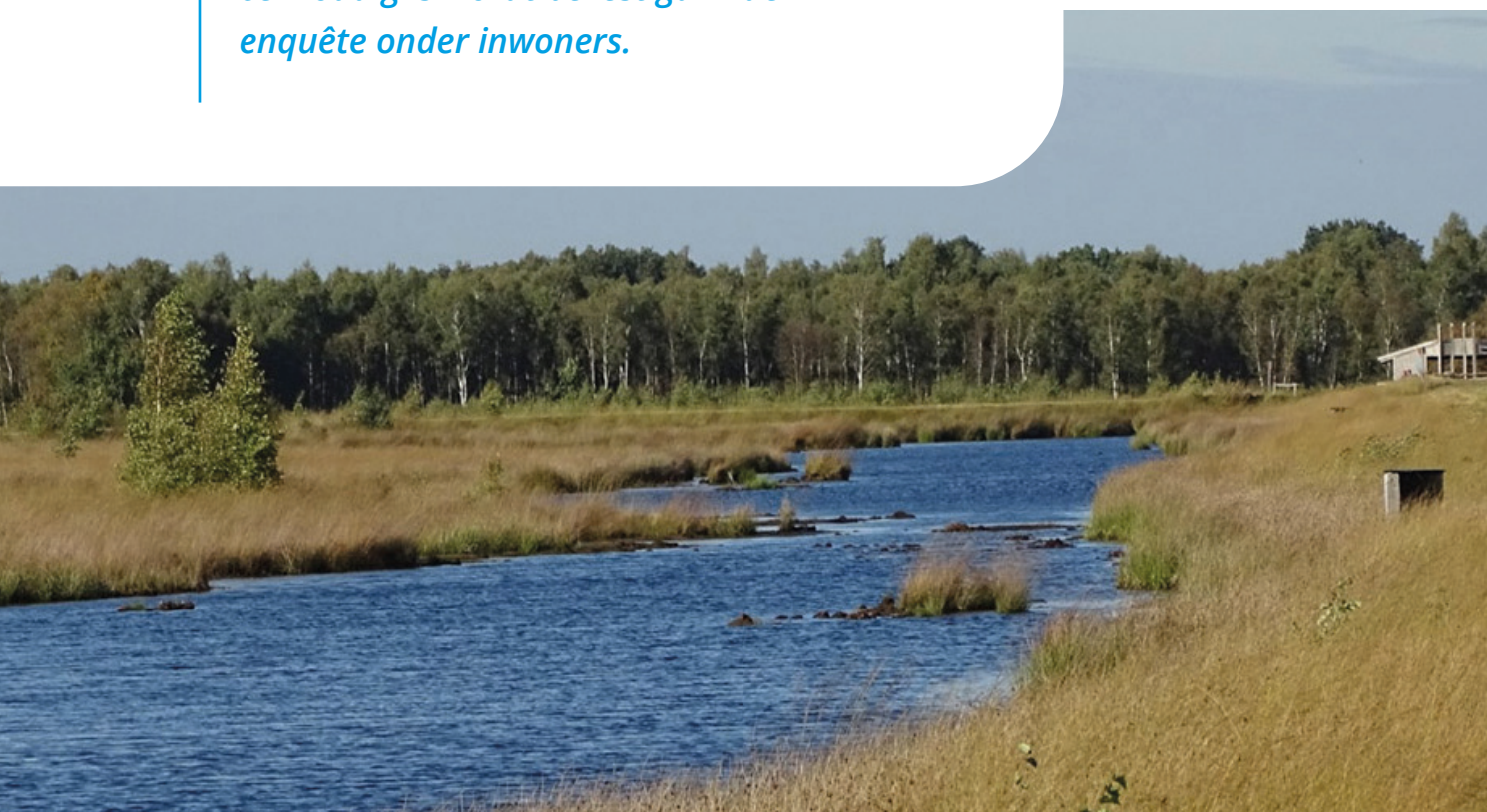
5. Huidige Omgevingsvisie te veelomvattend, boodschap raakt daardoor uit beeld.

Bij een duidelijke visie en keuzes past ook een Omgevingsvisie met meer focus. Dat blijkt niet alleen uit de interviews en focusgroepen, maar ook uit de benchmark met andere provincies. In de huidige Omgevingsvisie wordt nog te veel volledigheid nagestreefd, waardoor de 'boodschap' – zoals: welke rol neemt de provincie en welke ambities heeft het – wat ondergesneeuwd raakt. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de Omgevingsvisie over een veelheid aan vraagstukken in het ruimtelijke domein gaat, en daarin veel complexe vraagstukken van provinciaal belang zijn. De uitdaging ligt er dus in dit op een compacte en overzichtelijke manier te presenteren in de Omgevingsvisie. Gesprekken met andere provincies maken duidelijk dat die compactheid kan worden gerealiseerd door een focus op enkele centrale opgaven. Dit vergroot bovendien de adaptiviteit van de Omgevingsvisie omdat niet alle details zijn vastgelegd en er dus ruimte is om in te spelen op veranderende omstandigheden.

6. Onder inwoners op belangrijke thema's verdeeldheid: keuzes maken is lastig.

Dat het maken van keuzes niet altijd eenvoudig is wordt bevestigd in de enquête onder inwoners, die bijvoorbeeld sterk verdeeld zijn over het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden (waaronder zonnenvelden en woningen) en het concentratiebeleid voor retail. Een aanzienlijk deel van de Overijsselaars maakt zich zorgen om het woningaanbod en vindt dat de overheid hier te weinig aandacht voor heeft. Tegelijkertijd geeft een meerderheid het beschermen van het landschap prioriteit boven het realiseren van nieuwe woningen. In de provincie Limburg bestond de participatie van inwoners bij de nieuwe omgevingsvisie uit een vergelijkbaar enquêteonderzoek zoals in Overijssel is uitgevoerd.

Dat het maken van keuzes niet altijd eenvoudig is wordt bevestigd in de enquête onder inwoners.



Shortlist resultaten per onderdeel van de evaluatie - Enquête onder inwoners van Overijssel

Achtergrond

Door onderzoeksbureau I&O is in september 2020 via een online enquête onder inwoners van Overijssel inzicht verkregen in de voorkeuren die Overijsselaars hebben over de inrichting van hun leefomgeving en de wijze waarop zij betrokken willen worden bij het vormgeven ervan. De enquête is ingevuld door bijna 1.500 respondenten en is gewogen op een aantal achtergrondkenmerken. Daarbij kan wel worden aangetekend dat de enquête is uitgezet onder de leden van een internetpanel, die doorgaans wat meer (politiek) betrokken zijn dan anderen, waardoor met name de participatie-bereidheid wellicht wat wordt overschat.

Resultaten

Gezonde en veilige leefomgeving belangrijk, zorgen om woningaanbod

Uit de enquête blijkt dat Overijsselaars een 'gezonde en veilige leefomgeving', 'groen in de stad of het dorp', en een 'aantrekkelijk landschap' de belangrijkste aspecten van de leefomgeving vinden, terwijl 'duurzame bedrijventerreinen', 'levendige binnensteden'

en een 'sterke landbouwsector' relatief laag scoren (zie tabel 1, linker kolom). Overijsselaars hechten kennelijk meer belang aan 'groene' aspecten uit hun leefomgeving dan aan meer economische aspecten. Een mogelijke verklaring is dat de economische aspecten vooral als een 'noodzakelijk kwaad' worden gezien, terwijl de groene aspecten het leven aangenaam maken.

Respondenten is ook gevraagd of ze vinden dat de overheid te veel of te weinig aandacht besteedt aan de verschillende aspecten van de leefomgeving (tabel 1, middelste kolom) en of ze vinden dat er in hun leefomgeving daarbij sprake is van een verbetering of een verslechtering (tabel 1, rechter kolom). Wat hier vooral uitspringt is dat 'passend woningaanbod' een thema is waarvoor de overheid volgens Overijsselaars te weinig aandacht heeft en waarvan de ontwikkeling in de afgelopen jaren ongunstig is geweest. Daarnaast blijken veel Overijsselaars te vinden dat er te veel aandacht wordt besteed aan de thema's 'waterveiligheid' en 'bereikbaarheid' (zowel auto als fiets en OV), terwijl er in de afgelopen jaren op deze thema's wel sprake was van een verbetering.

Tabel 1. Belang dat Overijsselaars aan thema's in hun leefomgeving hechten, hun mening of daar door overheden te veel of te weinig aandacht aan wordt besteed, en of op het betreffende thema sprake is van een verbetering of verslechtering (bron: I&O-rapportage).

Thema	Belang (gem.)	Aandacht (saldo te veel - te weinig)	Ontwikkeling (saldo verbeterd - verslechterd)
Gezonde en veilige leefomgeving	6,3	15%	-1%
Groen in de stad/het dorp	6,1	11%	-3%
Aantrekkelijk landschap	6,0	16%	0%
Passend woningaanbod	5,8	-23%	-25%
Beleefbare natuur	5,8	21%	7%
Goede bereikbaarheid fiets en OV	5,8	25%	8%
Voorkomen van droogte	5,8	0%	-5%
Goede noaberschap	5,7	6%	-3%
Waterveiligheid	5,6	30%	5%
Duurzame landbouw	5,4	-6%	0%
Duurzame energie	5,3	10%	16%
Goede autobereikbaarheid	5,3	35%	10%
Sterke landbouwsector	5,0	10%	-11%
Levendige binnensteden	4,9	7%	-5%
Duurzame bedrijventerreinen	4,8	4%	4%

Toelichting bij de tabel 1:

Bij het belang van de thema's konden respondenten scoren tussen 1 = 'zeer onbelangrijk' en 7 = 'zeer belangrijk' (met 4 = 'neutraal'), bij de aandacht van de overheid voor de thema's tussen 1 = 'veel te weinig' en 7 = 'veel te veel' (met 4 = 'precies goed'), bij de ontwikkeling op de thema's tussen 1 = 'sterk verbeterd' en 7 = 'sterk verslechterd' (met 4 = 'gelijk gebleven').



De eerste kolom toont de gemiddelde score op het belang dat respondenten aan de verschillende thema's hechten, de tweede kolom het verschil tussen het percentage respondenten dat vindt dat de overheid te veel aandacht aan een thema speelt minus het percentage dat vindt dat de overheid er te weinig aan besteed (als deze positief is zijn er meer respondenten die vinden dat overheden er te veel aandacht aan besteden dan die vinden dat ze er te weinig aandacht aan besteden), en de laatste kolom het percentage respondenten dat vindt dat er in hun leefomgeving op het betreffende thema sprake was van een verbetering minus het percentage dat vindt dat sprake is van een verslechtering (als deze positief is zijn er dus meer respondenten die vinden dat sprake was van een verbetering dan van een verslechtering). N.B. Het gebruik van kleuren is geen waardeoordeel, maar is bedoeld om verschillen zichtbaar te maken.

Verdeeldheid over zonnevelden en concentratiebeleid voor retail.

Omdat bij de inrichting van de leefomgeving vaak keuzes gemaakt moeten worden, zijn 16 stellingen voorgelegd aan Overijsselaars. Bij een deel van de dilemma's heeft een overgrote meerderheid een voorkeur. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de keuze tussen schone lucht en rust (84%) versus economische groei (11%), en bij de keuze tussen sterkere dijken waar zo nu en dan water overheen slaat (71%) versus hogere dijken waar geen water overheen gaat maar die wel kan breken (11%).

Bij een aantal dilemma's is er juist veel verdeeldheid, en kiest ongeveer de helft van de Overijsselaars voor het een, terwijl de andere helft voor het andere kiest (zie tabel 2 en de citaten ter illustratie). Ze zijn verdeeld over het uitbreiden van infrastructuur ten koste van natuur en landschap, over het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden, over het vestigen van winkels voor niet-dagelijkse artikelen op bedrijventerreinen en over het plaatsen van zonnepanelen in het landschap. Hoewel er grote behoefte is aan een passend woningaanbod (zie tabel 1), mag dat voor velen dus niet ten koste gaan van landbouwgrond (zie tabel 2).

Overijsselaars zijn verdeeld over zonnevelden, concentratiebeleid voor retail en het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden.

Toelichting bij tabel 2:

Respondenten waren niet verplicht een keuze tussen de twee opties maken, er was ook een optie 'weet niet/geen mening'. Daarom tellen de percentages niet op tot 100%. De stellingen zijn voorgelegd zonder toelichting, respondenten hadden wel de mogelijkheid een toelichting te geven op hun keuze. De keuzes waar een meerderheid voor kiest (51% of meer) zijn groen gemarkeerd.

Tabel 2. Keuzes van Overijsselaars bij dilemma's bij de inrichting van hun leefomgeving waar grote verdeeldheid is (bron: I&O-rapportage).

De infrastructuur mag worden uitgebreid om de verkeersveiligheid te vergroten, ook als dat ten koste gaat van landschap en natuur.	50%	De infrastructuur mag niet worden uitgebreid om de verkeersveiligheid te vergroten, want dat gaat ten koste van landschap en natuur.	41%
Landbouwgrond moet alleen gebruikt worden voor de landbouw	45%	Landbouwgrond mag ook gebruikt worden voor andere functies als wonen, zonneparken of natuur.	51%
Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen (zoals mode, elektra en doe-het-zelf) moeten zoveel mogelijk geconcentreerd zijn in een winkelcentrum in de bebouwde kom.	49%	Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen (zoals mode, electronica en doe-het-zelf) mogen zicht ook vestigen op bedrijventerrein.	46%
Zonnepanelen mogen alleen op daken worden gelegd, ook als we daarmee de groene energiedoelen niet halen	45%	Zonnepanelen mogen ook in het landschap worden geplaatst als dat nodig is om de groene energiedoelen te halen.	48%

Toelichting van een aantal respondenten over hun mening over landbouwgrond:

"We moeten zuinig zijn op de boeren die we nog hebben"

"Er wordt al zoveel onttrokken aan de landbouw"

Toelichting van een aantal respondenten over hun mening over zonnepanelen:

"Groen moet groen blijven"

"De natuur moet zoveel mogelijk ongeschonden blijven"

"Pas als er ruimte niet voldoende is, kijken naar andere alternatieve oplossingen"

"De groene energiedoelen moeten worden gehaald"

"Ik vind het eigenlijk heel lelijk. Maar ik begrijp ook wel dat dit duurzamer is"



Voorkeur voor laagdrempelige participatie

Zes op de tien inwoners willen op de een of andere manier betrokken zijn bij het ruimtelijk beleid van de provincie. Voor een derde van deze groep is het voldoende om op de hoogte te worden gehouden. In totaal wil vier op de tien Overijsselaars daadwerkelijk zelf meepraten, waarbij een voorkeur uitgaat naar laagdrempelige participatievormen: de bereidheid om een enquête in te vullen is

groter dan naar een inspraakavond te komen (zie tabel 3).

Voor de mensen die geen behoefte hebben om mee te praten, is de belangrijkste motivatie dat zij er vertrouwen in hebben dat de provincie een goede invulling geeft aan het ruimtelijk beleid. Een andere reden om niet mee te doen, is dat de provincie te ver van hun dagelijks leven af staat. De bekendheid met de Omgevingsvisie is in alle leeftijds- en opleidingsgroepen relatief beperkt.

Tabel 3. Percentage Overijsselaars dat betrokken wil zijn bij het ruimtelijk beleid van de provincie (bron: I&O-rapportage)

	Laag	Middel- baar	Hoog	Totaal
% wil meepraten	29%	40%	51%	41%
Op welke manier meepraten? (% van degenen die willen meepraten)				
Deelname aan bijeenkomst kaders ruimtelijk beleid	14%	18%	29%	22%
Invullen enquête	71%	86%	91%	86%
Informatie via nieuwsbrieven of app over de stand van zaken	34%	58%	62%	56%
Anders	4%	2%	3%	2%
Weet ik niet	12%	4%	3%	5%



Interviews - met provinciale beleidsmedewerkers

Achtergrond

In juni 2020 zijn 17 bij de huidige Omgevingsvisie betrokken provinciale medewerkers door onderzoekers/adviseurs van team Onderzoek & Advies geïnterviewd. Het betrof medewerkers die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de huidige Omgevingsvisie en/of vanuit de inhoud te maken hebben met de Omgevingsvisie (bijvoorbeeld op het gebied van energie, wonen of landbouw).

Resultaten

Meningen over participatietraject zijn verdeeld

Er is onder medewerkers verdeeldheid over de manier waarop de participatie van stakeholders bij de totstandkoming (2009) en herziening (2017) van de huidige Omgevingsvisie invulling heeft gekregen. Zo vindt een deel het teleurstellend dat men toch weer bij de 'usual suspects' terecht is gekomen, terwijl anderen het logisch vinden dat vooral input van gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties wordt gevraagd. Ook over de pogingen in 2017 'unusual suspects' (vooral inwoners) te betrekken zijn de meningen verdeeld: een deel vindt dat dit inspirerend was, anderen vragen zich af of inwoners voldoende kennis hebben om input te leveren en wat er met de resultaten is gedaan. Een aantal respondenten vraagt zich af of wel goed is nagedacht van wie de Omgevingsvisie eigenlijk is, en in het verlengde daarvan: wat is het doel van de participatie? In het participatietraject is verwachtingsmanagement cruciaal: wanneer je mensen vraagt mee te denken over de Omgevingsvisie, moet je ook duidelijk kunnen aangeven wat je met hun input gaat doen.

"Wij hebben heel erg geprobeerd om allerlei partijen erbij te betrekken, maar uiteindelijk kom je toch wel weer bij de partijen als waterschappen, gemeenten, LTO's en natuurbeschermingsorganisaties, omdat die het abstractieniveau van de Provincie beter kunnen behappen dan de gemiddelde burger die het dan toch uiteindelijk graag wil hebben over de straatlantaarn en de stoeptegels."

Transitieopgaven vereisen sturende rol provincie

De basis voor de sturingsfilosofie is 'of-waar-hoe'. Aangegeven wordt dat de focus in de huidige Omgevingsvisie vooral ligt op de 'hoe'-vraag (o.a. met de catalogus gebiedskenmerken): de 'of'-vraag ligt buiten de scope van de Omgevingsvisie, de 'waar'-vraag wordt niet (goed) beantwoord. Mede als gevolg daarvan "was er met een goed verhaal veel mogelijk", en werd er volgens een aantal geïnterviewden per saldo weinig gestuurd vanuit de provincie. Over de vraag of dat wel of niet goed heeft uitgepakt is verdeeldheid. Er is wél overeenstemming over hoe dat moet in de 'nieuwe' Omgevingsvisie. Door de (transitie) opgaven komt er meer druk op de schaarse ruimte en zullen op regionaal niveau keuzes gemaakt moeten worden: dat vraagt een meer sturende rol van de provincie. Een aantal geïnterviewden geeft bovendien aan dat de huidige insteek (vooral 'hoe') sectoraal in plaats van integraal werken in de hand werkt.

"Misschien wel het belangrijkste, terugkerend, is dat die hele mooie kwaliteitssturing nooit goed gecontroleerd, gehandhaafd werd."

"Bij zonnevelden en windmolens is er geen mogelijkheid tot inpassen in een landschap, maar het zijn aanpassingen van het landschap"

In de beperking toont zich de meester

Over het product Omgevingsvisie is een deel van de geïnterviewden kritisch: ze vinden dat te veel geprobeerd is volledigheid na te streven maar dat hierdoor de provinciale ambities en rol wat ondergesneeuwd raken. Het advies: beperk je in de Omgevingsvisie tot die thema's waar de provincie een rol heeft. De eerste versie van de Omgevingsvisie in 2009 een relatief beknopt product was, waarbij integraliteit duidelijk het uitgangspunt was. In de loop der jaren is er echter meer verkokering opgetreden doordat toevoegingen door de afzonderlijke beleidseenheden werden aangedragen.

"Je moet die rollen van de provincie heel goed uit elkaar houden, omdat het verwarring geeft als je van alles en nog wat over dingen schrijft waar je formeel niet over gaat."

Focusgroepen - in gesprek met Overijsselse stakeholders

Achtergrond

In oktober 2020 zijn door het bureau Comcept zes (digitale) focusgroepen georganiseerd om met stakeholders in gesprek te gaan over de thema's uit de Omgevingsvisie. In vijf ambtelijke focusgroepen is aan de hand van een aantal vragen en stellingen gesproken over Economie & Bereikbaarheid, Landbouw & Natuur, Energie, en Bodem, Ondergrond & Water. In een bestuurlijke focusgroep is aan de hand van een aantal stellingen gediscussieerd over het thema Samenwerken & Sturen. Bij het uitnodigen is gezorgd voor spreiding over de genoemde thema's (zoals: landbouw én natuur), over Twente en west Overijssel, en over gemeenten en belangenorganisaties. In totaal hebben naast 12 medewerkers van de provincie 47 personen van gemeenten (24), waterschappen (3), belangenorganisaties (17) en kennisinstellingen (3).

Resultaten

Een stip op de horizon en duidelijke regie

Stakeholders verwachten meer dan in de huidige Omgevingsvisie een duidelijke visie van de provincie: wat is de 'stip op de horizon?' De provincie lijkt nu geen duidelijke keuzes te maken, de ontwikkelperspectieven zijn te weinig sturend ('waar?'). 'Visie' suggereert dat de provincie wil inspireren en dat is volgens stakeholders nu te weinig het geval. De provincie kan meer een voortrekkersrol pakken door duidelijk aan te geven wat het gewenste toekomstbeeld is (hoe hoog is het ambitieniveau?) en hoe we daar naar toe gaan werken. Het concept Panorama Waterland van Vitens wordt genoemd als voorbeeld van een dergelijke inspirerende visie. Het programma Ruimte voor de Vecht wordt genoemd als voorbeeld waar de provincie wél een duidelijke regierol heeft gepakt en waar een heldere visie voor het gebied is neergezet: de provincie heeft daar gezorgd dat alle partijen aan tafel kwamen te zitten en gezamenlijk de opgaven in het gebied zijn opgepakt – overigens niet alleen de ruimtelijke opgaven.

Tegelijkertijd willen stakeholders ook maatwerk – en dus ruimte – voor regio's. Dit is (of lijkt?) een dilemma: duidelijkere keuzes maken en sterker sturen vanuit de provincie betekent ook dat dingen niet kunnen. Een voorbeeld dat in de focusgroepen wordt genoemd is de keuze van de provincie om geen windmolens mogelijk te maken in NNN, terwijl een gemeente daar mogelijkheden ziet. Aan de andere kant vreest een deel van de stakeholders ook een wildgroei aan windmolens als de provincie hier te weinig op stuurt. Een mogelijkheid is dat je als provincie duidelijke kaders stelt, maar bij de invulling veel vrijheid laat aan de lokale stakeholders. Er lijkt op dit punt verdeeldheid onder stakeholders.

“De Omgevingsvisie is hoog over een wenkend perspectief, met handelingsperspectief voor morgen. In beleid en programma's volgt daarna de uitwerking.”

“De Omgevingsvisie moet verschillende opgaven op regionale schaal samenbrengen. Dat is een belangrijke rol van de provincie.”

“Elke gemeente is bezig met zijn eigen vlekje binnen de provincie, om ruimte voor zichzelf te creëren zonder het regionale belang te onderkennen. Dat zie je bijvoorbeeld bij de energiestrategie, de RES-sen, maar ook bij woningbouw en bedrijventerreinen. De provincie zou daar wel wat meer sturend in mogen zijn, als we daar als gemeenten niet uitkomen.”



“Het zou heel mooi zijn als de provinciale Omgevingsvisie veel meer een inspiratiebeeld geeft. Dus veel meer schetsen van, kijk eens wat hier kan en kijk eens wat daar kan. Bekijk eens hoe mooi het hier is. Dat zouden we graag willen beschermen. En dan krijgt kaderstelling iets minder het gevoel van een soort poldercompromis maar meer een verzameling toekomstbeelden, hoe je met de regio's om wil gaan. Volgens mij kan je dan vanuit enerzijds de regie, ook wat meer naar maatwerk van de gemeente toe”.

Less is more: compleetheid moet geen doel op zich zijn

De huidige Omgevingsvisie is volgens stakeholders erg compleet in het beschrijven van allerlei ontwikkelingen. De vraag is of dat allemaal onderdeel moet uitmaken van de Omgevingsvisie. De omvang van de Omgevingsvisie komt de toegankelijkheid namelijk niet ten goede: de Omgevingsvisie wordt ingewikkeld gevonden, onder meer met die veelheid aan lagen. De veelomvattendheid van de huidige Omgevingsvisie versterkt bovendien het hiervoor genoemde punt: het is hierdoor lastiger de visie/doelen van de provincie te vinden. Het zou helpen als er duidelijkere prioriteiten worden gesteld. Aan de andere kant biedt de huidige Omgevingsvisie wel een goede analyse van hoe Overijssel in elkaar zit, die als basis kan dienen voor de nieuwe Omgevingsvisie.

“Ik vind de Omgevingsvisie ingewikkeld, bijvoorbeeld die verschillende lagen. Ik hoor van collega's hetzelfde.”

Integraliteit is cruciaal

De huidige Omgevingsvisie is volgens stakeholders niet integraal genoeg. Dat komt deels door de keuze voor sturing via 'of-waar-hoe'. Deze sturingsfilosofie lijkt voor stakeholders goed te werken zolang ze er geen last van hebben en de focus vooral ligt op de 'hoe-vraag' (inpassing). Wanneer sprake is van gemeentegrens overschrijdende problematiek en/of van meerdere opgaven en dus de 'of-' en 'waar-vraag' aan de orde zijn, lijkt deze sturingsfilosofie minder goed te werken. Dan is meer sturing vanuit de provincie nodig, en dat laat de

provincie volgens stakeholders dan nog vaak na. Daarnaast speelt ook de invulling van de omgevingverordening een rol bij de sectorale werkwijze van de provincie. Het sturen op de regels vanuit die vanuit die verordening werkt een weinig integrale aanpak in de hand (zie het citaat hieronder over vierkante meters kantoorruimte hieronder). Ten slotte speelt ook de organisatie van de provincie een rol, waar nog sterk vanuit één invalshoek wordt geredeneerd. Het resultaat is dat bijvoorbeeld vraagstukken rondom mobiliteit, wonen en kantoren nog te weinig in relatie tot andere opgaven worden benaderd. Integraliteit betekent overigens ook dat je over de provinciegrenzen heen kijkt. Zo omvat de regio Zwolle ook drie andere provincies, en speelt bij de regio Twente Duitsland een belangrijke rol. Kijk daarom meer vanuit 'daily urban systems' (DUS) dan naar provinciegrenzen. De hier geschetste problemen over te sectoraal werken spelen overigens ook bij de (grotere) gemeenten en op nationaal niveau (bijvoorbeeld bij de aanpak van de stikstofproblematiek of de energietransitie), zo wordt in de focusgroepen aangegeven.

Stakeholders verwachten dat de nieuwe Omgevingsvisie meer dan de huidige oog moet hebben voor de samenhang tussen opgaven. Dat moet worden vertaald in de hiervoor genoemde 'stip op de horizon', en waar mogelijk worden verbeeld zodat duidelijk is waar we naar toe werken. Daarbij moet ook van tevoren worden nagedacht hoe je de visie later eveneens op een integrale manier gaat actualiseren, om te voorkomen dat er ondanks een goede start toch weer verkoking optreedt. Zonering werkt soms wel goed wanneer er één duidelijke opgave speelt in een gebied, maar steeds vaker is er een stapeling van opgaven die nauw met elkaar verweven zijn. Een meer gebiedsgerichte aanpak is dan wenselijk. Een voorbeeld dat wordt genoemd waar wél vanuit de opgaven naar de ruimtelijke inrichting wordt gekeken, is Panorama Nederland. Aangegeven wordt om daarbij te werken met leidende principes, randvoorwaarden. Het gaat bijvoorbeeld om het uitgangspunt dat functie peil volgt (water) of de gestelde natuurdoelen.

Hoewel het belang van integraliteit breed wordt benadrukt, is er ook een tegengeluid te horen. 'Integraliteit' is een abstract begrip, de vraag is of een discussie hierover je verder helpt. Suggestie: gebruik de term 'verwevenheid' (tussen thema's). Nadeel van het streven naar meer integraliteit/verwevenheid is dat het er ingewikkelder van wordt, en dat het risico bestaat dat thema's als water, bodem en ondergrond daarbij wellicht wat uit beeld verdwijnen (als ondersteunende/ dienende thema's aan andere thema's, zoals landbouw, economie en energie).

“In de omgevingsverordening zitten voorschriften, die niet afgezet zijn tegen andere belangen en ontwikkelingen.”

“Waar ik me zorgen over maak is dat we weinig communicatie en interactie tussen de domeinen hebben, die afzonderlijk misschien qua regie wel goed verlopen maar er zit steeds meer wisselwerking tussen de verschillende domeinen”.

“Bij kantoren stuurt de provincie te veel op vierkante meters: er mag niks bij. Terwijl er ook ruimte moet zijn voor transformatie-opgaven, bijvoorbeeld om een winkel om te bouwen naar een kantoor. Dit kan de leefbaarheid en omgevingskwaliteit verbeteren.”

“De provincie stelt zich weinig flexibel op bij het komen tot gasvrije woningen in een boringsvrije zone.”

Een effectief instrumentarium

Als stakeholders een meer sturende rol van de provincie vragen, betekent dat ook goed nadenken over de manier waarop we kunnen sturen – de instrumenten die ons ter beschikking staan (regels, geld, kennis, netwerken, zelf uitvoeren, etc)– en hoe effectief dat instrumentarium is. De provinciale visie moet te vertalen zijn in doelen én in instrumenten om die doelen te behalen. Als de provincie geen (effectieve) instrumenten heeft, gaat die er kennelijk niet over, en moet de provincie zich afvragen of dat een plek moet krijgen in de Omgevingsvisie (zie ook interne interviews). Een voorbeeld van een ontwikkelperspectief dat volgens stakeholders nu te weinig handvatten biedt, is de Zone Ondernemen met Natuur en Water. Er moet meer instrumentarium aan toegevoegd worden om daadwerkelijk ontwikkelingen te krijgen in deze zone, zoals bijvoorbeeld het voeren van een actief grondbeleid (zie ook citaat hieronder). Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat de provincie het beschikbare instrumentarium niet altijd even strikt moet hanteren, er moet ruimte zijn voor maatwerk (zie ook hiervoor). Op dat punt is er overigens wel verdeeldheid: een deel van de stakeholders vraagt om sturing, anderen willen vooral ruimte voor maatwerk. Dat blijkt bijvoorbeeld bij de discussie over zonneparken en windmolens: een deel wil ruimte voor maatwerk, bijvoorbeeld om windmolens in NNN toe te staan, anderen willen meer sturing omdat ze een wildgroei van zonneparken en windmolens vrezen. Een vergelijkbaar dilemma zie je bij woningbouw: aan de ene kant wordt aangegeven dat het goed is om regionale woningbouwafspraken te maken, aan de andere kant proberen gemeenten ook een-op-een afspraken met de provincie te maken (mogelijk ten koste van andere gemeenten).



“Ik vind het wel heel belangrijk dat er een soort van actief grondbeleid bij zit om er voor te zorgen dat het in die zone van Ondernemen met Natuur en Water landt. Dat daar niet de makkelijke weg wordt gekozen en niet gewoon ergens een perceel landbouwgrond wordt gekocht en daar bos in wordt gepland omdat dat makkelijk is. Dat levert weinig op.”

Adaptiviteit

Er is kritiek op de bruikbaarheid van de huidige Omgevingsvisie door snel veranderende omstandigheden, vooral bij transitieopgaven zoals bij duurzame energie en binnensteden. Als de Omgevingsvisie niet flexibel genoeg is en teveel achter de feiten aanloopt, kan dit beperkend werken. De visie moet ruimte bieden aan nieuwe ontwikkelingen en experimenten, terwijl tegelijkertijd de stip op de horizon het uitgangspunt blijft.

“De ontwikkelingen gaan zo snel, dat het niet gemakkelijk vast te leggen is in een omgevingsvisie. Dit vraagt ruimte voor flexibiliteit om beleidsmatig met ontwikkelingen mee te kunnen gaan.”

Onbekend maakt onbemind:

gedeeld eigenaarschap benodigd voor participatie

Wat opvalt is dat veel van de stakeholders die deelnemen aan de focusgroepen de Omgevingsvisie niet of nauwelijks kent en/of zegt te gebruiken. Tegelijkertijd spreken deelnemers aan de focusgroepen de wens uit actiever betrokken te worden bij de totstandkoming van de nieuwe Omgevingsvisie dan een paar jaar geleden bij de herziening. Ze benadrukken dat het proces om te komen tot de Omgevingsvisie net zo belangrijk is als de uiteindelijke inhoud ervan. Vanuit gemeenten wordt aangegeven dat het belangrijk is om de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisies beter op elkaar kunnen afstemmen. Dat de huidige Omgevingsvisie niet zo bekend is bij stakeholders komt volgens een aantal deelnemers door de beperkte toegevoegde waarde die het nu heeft. Als de provinciale Omgevingsvisie meer toevoegt aan een gebied en meer sturend is, neemt de bekendheid van en waardering voor de Omgevingsvisie vanzelf toe.

“Nu ik er zo over praat, merk ik dat de Omgevingsvisie helemaal niet heel bekend is in mijn organisatie. Dat vind ik echt een gemiste kans.”

“Vanuit het waterschap hebben we in Gelderland zelf meegeschreven aan de nieuwe Omgevingsvisie. Op die manier kan het eigenaarschap worden vergroot. Met deze insteek bevestig je: de Omgevingsvisie is van alle partijen in de provincie die samen zeggen zo willen we met de provincie omgaan.”



Benchmark - met andere provincies

Hoe gaan andere provincies om met hun Omgevingsvisie?

Wat kunnen we daarvan leren? Een bloemlezing uit ons onderzoek.

Algemeen: iedere provincie zijn eigen stijl

De provincies zijn, mede ingegeven door de invoering van de omgevingswet, recent bezig geweest met het herzien en/of opstellen van hun omgevingsvisie. Voor alle provincies geldt dat zij deze in de afgelopen 2 jaar hebben afgerond; sommige met een intensief traject, andere met een 'lichte' aanpassing om de visie en verordening Omgevingswet proof te maken. De Omgevingswet verplicht de provincie om een Omgevingsvisie te hebben, de vorm laat de wet echt vrij. En dat is ook te zien in de verschillende soorten provinciale Omgevingsvisies: van allesomvattende documenten waarin alle nuances van het omgevingsbeleid zijn omschreven tot aan kernachtige visies die voor de uitvoering en de borging verwijzen naar verordening en (al dan niet wettelijk verplichte) programma's. Een deel van de verklaring voor deze verschillen zit in de verschillende aanliegroutes van de Omgevingsvisies. Zo zijn de eerste integrale Omgevingsvisies waarin de provinciale strategische plannen zijn gebundeld in 1 allesomvattend document van eind jaren nul van deze eeuw en hebben sommige provincies deze integratieslag recent gemaakt. Wat we terugzien is dat alle provincies onderkennen dat anno 2020 de opgaven en transitie dermate omvangrijk en complex zijn, dat er behoefte is aan provinciaal beleid dat krachtiger dan in het verleden sturing geeft aan het omgevingsbeleid.

Generiek beleid én gebiedsspecifieke regels

De vraag of de provinciale Omgevingsvisies kiezen voor generiek, provinciebreed beleid of voor een differentiatie voor deelgebieden is niet eenduidig te beantwoorden. Wat we zien is dat er vaak sprake is van een mix van vooral generiek geldende regels binnen de provincie, maar dat er ook in de deelregio's ruimte is om daar nadere invulling aan te geven. De mate waarin dat aan 'de regio' wordt overgelaten verschilt. Flevoland hanteert bijvoorbeeld vooral een generiek kader en dat is anders dan bijvoorbeeld Limburg, waarbij de invulling veel sterker door de regio's wordt vormgegeven. Noord-Holland kiest ervoor om het 'waarom' en het 'wat' door de provincie in te geven; de 'hoe' vraag ligt vervolgens nadrukkelijk bij de regio's om daar verder invulling aan te geven.

De 'hoe' vraag ligt vervolgens nadrukkelijk bij de regio's om daar verder invulling aan te geven.

Samenwerken en sturen: loslaten in vertrouwen

Het samenwerkingsmodel voor het omgevingsbeleid van het provinciaal middenbestuur is er een van loslaten en vertrouwen. Provincies onderkennen dat dat ook de enige manier is om in deze tijd de rol van de provincie te duiden en als provincie van toegevoegde waarde te zijn. De zoektocht naar vormen om aan deze partnerschappen met de regio's vorm te geven is herkenbaar. Sommige provincies, zoals Gelderland, kiezen ervoor om een krachtige 'stip aan de horizon' te zetten en daarmee met partners aan de slag te gaan. Andere provincies bouwen het besturingsmodel meer op vanuit de formele taken en verantwoordelijkheden die de provincie heeft en leggen daar de focus op. Daarnaast constateren we dat de rolbepaling van de provincie bij alle provincies het resultaat is van een afweging, waarin steeds, afhankelijk van de situatie keuzes over rollen moeten worden gemaakt. Zo hanteert Fryslân daarvoor het kwadrantenmodel (NSOB) van overheidssturing.

De zoektocht naar vormen om aan deze partnerschappen met de regio's vorm te geven is herkenbaar.

Participatie: van kernwaarden tot uitvoering

Deze benchmark levert een kleurrijk beeld op van hoe provincies met hun inwoners en met hun partners in de weer zijn om de inhoud van het Omgevingsbeleid een plek te geven. Daarbij zien we verschillende vormen langskomen, waarbij we een duidelijk onderscheid zien tussen deze twee groepen: belanghebbende organisaties (gemeenten, waterschappen, maatschappelijk middenveld) en inwoners. Zo heeft de provincie Drenthe de waarden van de verschillende delen van de provincie (de gebiedsidentiteiten) laten optekenen door diverse bijeenkomsten met aselect gekozen inwoners te organiseren, waarmee het verhaal van Drenthe in de Omgevingsvisie het herkenbare verhaal van Drenthe vertelt. In Limburg zijn de belangrijkste kwesties geïnventariseerd aan de hand van een enquête onder Limburgers en hebben sommige provincies, zoals Zeeland, de teksten van de visie co-creatief geschreven, samen met hun partners. Daarnaast is gegeven dat je met partijen in de regio samen werkt aan het invullen van het omgevingsbeleid al wezenlijke vorm van participatie, waarbij de belanghebbenden zelf aan zet zijn om de uitvoering van de visie mede vorm te geven.

Wat we ook zien is dat participatie voor de Omgevingsvisie vaak niet losgekoppeld kan worden van een grotere vraag over de rol, meerwaarde of betekenis van de provincie. Zo was een deel van het participatie voorwerk voor de Omgevingsvisie voor Utrecht al gedaan in een traject Utrecht 2050, wat zich richtte op een breed maatschappelijk debat over de toekomst van de provincie in brede zin. Dat nam niet weg dat er ook in het participatie spoor van de Omgevingsvisie met diverse groepen in de samenleving samen gecreëerd is. De les voor participatie voor een provinciale Omgevingsvisie is en blijft: zorg ervoor dat het doel van de participatie voor iedereen duidelijk is, ga niet aan de slag met valse verwachtingen en denk daar vooraf als overheid goed over na.

Instrumentatie: visie + verordening + programma's

De instrumenten die de provincies inzetten zijn grofweg onder te brengen onder de vlag van de verordening en programma's (al dan niet verplicht in het kader van de Omgevingswet). Provincies die nog wat sterker sturen op de uitwerking in de regio zijn ook op zoek naar vormen waarin de regio de instrumenten verder kleuring geven. Het denken daarover staat nog in de kinderschoenen aangezien die provincies die daarin voorop lopen (zoals Noord-Brabant of Gelderland) nog recent hun Omgevingsvisie hebben vastgesteld.

Zorg ervoor dat het doel van de participatie voor iedereen duidelijk is, ga niet aan de slag met valse verwachtingen en denk daar vooraf als overheid goed over na.

Monitoring en evaluatie komt moeizaam tot stand

Voor wat betreft de (brede) MER constateren we dat de provincies daar wisselend mee omgaan. Sommigen grijpen het MER instrument aan om in bredere zin te kijken naar de te verwachten impact op bijvoorbeeld sociaal economische aspecten (Utrecht), anderen werken met een MER die is gericht op die wettelijk verplichte onderdelen van een plan MER. Duidelijk is ook dat vrijwel alle provincies de monitoring van de sec de omgevingsvisie wel benoemen, maar dat de uitvoering daarvan wisselend plaatsvindt en vaak ook nog in de kinderschoenen staat. Bij een enkele provincie is de monitoring van de Omgevingsvisie onderdeel van de bredere monitoring van het provinciaal beleid (Fryslân, welvaartsmonitor).



Bevindingen - uit zes focusgroepen met Overijsselse stakeholders

In samenwerking met COMcept zijn zes focusgroepen georganiseerd. Hieronder staan de bevindingen en een samenvatting weergegeven. De centrale vraag was: Wat kunnen we leren van de huidige Omgevingsvisie in het licht van de nieuwe opgaven? Het gaat hierbij zowel om leren op proces (waaronder participatie van stakeholders) als om de inhoud (zoals het uitvoeringsmodel 'of-waar-hoe'.

De evaluatie bestond uit 6 focusgroepen: vijf ambtelijke focusgroepen over Landbouw & Natuur, Energie, Wonen & Binnensteden, Economie & Bereikbaarheid, Water, Bodem & Ondergrond, en een bestuurlijke focusgroep over Samenwerken & Sturen. De focusgroepen hebben online plaatsgevonden. Aan de hand van stellingen, vragen en praktijkcases hebben we ons gericht op:

- Evaluatie huidige omgevingsvisie (inhoud, sturing en proces/participatie).
- Inventariseren van vraagstukken/dilemma's waar de nieuwe Omgevingsvisie antwoord op moet geven.

Samenvatting van de focusgroep Natuur & Landbouw 29 september, 13.00 – 15.00 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Hardenberg en Hof van Twente, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Marb Consultancy, de provincie Overijssel en een Statenlid.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de focusgroep Natuur & Landbouw:

- De deelnemers geven aan dat ze vooral met de huidige provinciale Omgevingsvisie te maken hebben als toetsingsinstrument, om te kijken of bepaalde ontwikkelingen mogen. In die zin werkt de Omgevingsvisie goed. Als ontwikkelinstrument of als instrument dat inspiratie moet geven voor ruimtelijke ontwikkelingen, werkt het instrument minder goed. Het mist nu een wenkend perspectief.
- Een aantal deelnemers vindt dat de provinciale Omgevingsvisie niet toegankelijk genoeg is. Het leest niet makkelijk. Mede daardoor gebruiken ze hem te weinig.

- Deelnemers zijn te spreken over de catalogus gebiedskenmerken.
- De lagen-benadering in de huidige Omgevingsvisie is ingewikkeld.
- Het uitvoeringsmodel van de Omgevingsvisie werkt voor nu wel, maar veronderstelt scheiding van functies. In de toekomst is er meer behoefte aan stapeling en verwevenheid van opgaven.
- Er moet een duidelijker visie komen op landbouw. Wat wil Overijssel zijn?
- De meningen zijn verdeeld over het aanwijzen van functies in de Omgevingsvisie. Een deel vindt dat je vlakdekkend moet aangeven waar welke combinaties van functies de voorkeur hebben. Een ander deel geeft aan dat dit open gelaten moet worden. De mensen delen wel dat een integrale aanpak van belang is; dus een aanpak waarbij functies in samenhang bekeken worden.
- Enkele deelnemers zijn kritisch over het functioneren van de categorie Zone Ondernemen met Natuur en Water. In deze zone is ruimte voor economische en ruimtelijke ontwikkeling, mits initiatiefnemers een tegenprestatie leveren door te investeren in natuur of water. Verschillende participanten van de focusgroep stellen dat ze dit uitgangspunt wel goed vinden, maar dat de provincie te weinig instrumenten beschikbaar stelt, zoals bijvoorbeeld actief grondbeleid. Ook geven de deelnemers suggesties om compensatieverplichtingen juist in deze zone te laten landen.
- Omdat er zoveel transitie-opgaven zijn in het landelijk gebied wordt de oproep aan de provincie gedaan om meer sturing.
- Volgens deelnemers aan deze focusgroep, uit de natuurhoek, verschijnen er nu her en der windmolens en zonnevelden doordat de provincie te weinig regie voert, soms ook op onwenselijke plekken.

Bevindingen - uit zes focusgroepen met Overijsselse stakeholders

Samenvatting focusgroep Economie & Bereikbaarheid

9 oktober 9:30-11:30 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Almelo, Borne, Deventer, Enschede, Zwartewaterland, de regio Twente, MKB Nederland en de provincie Overijssel.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de focusgroep Economie & Bereikbaarheid:

- De huidige Omgevingsvisie is te sectoraal en te weinig integraal. Het advies is om meer mensen vanuit verschillende beleidsvelden en verschillende stakeholdersgroepen aan tafel te zetten zodat niet te eenzijdig naar inhoudelijke thema's wordt gekeken. Als voorbeelden worden genoemd: bij mobiliteit heeft de provincie de focus teveel verkeerskundig en daardoor te weinig oog voor de verbinding met andere opgaven; en bij economie: het voorkomen van extra vierkante meters kantoorruimte leidt ertoe dat er te weinig oog is voor transitieopgaven, zoals een winkel niet om mogen zetten in kantoorruimte, terwijl dat de leefbaarheid en omgevingskwaliteit ten goede komt.
- De Omgevingsverordening is heel sectoraal opgezet. Themalijnen bevatten voorschriften, die niet afgezet zijn tegen anderen belangen en opgaven, zoals transitie-opgaven. Zie ook eerste bulletpoint. Maar ook als voorbeeld: besluiten rondom randwegen werken beperkend voor leefbaarheid en bereikbaarheid.
- Mobiliteit wordt in de huidige omgevingsvisie nog teveel gezien als doel op zich. Mobiliteit zou echter meer moeten worden gezien als instrument. Dus als middel om andere doelen te bereiken (als voorbeeld werd genoemd het versterken van de corridorvisie op Zwolle-Enschede).
- Vanwege een sterk veranderende omgeving (o.a. transitieopgaven) wordt aanbevolen om veel meer te denken vanuit adaptief programmeren, waarbij de Omgevingsvisie kan inspelen op veranderingen. Meer denken in integrale eindplaatjes. En meer vanuit de achterliggende gedachte van de Omgevingswet: "Ja, mits" i.p.v. "Nee, tenzij". De omgevingsagenda Oost-Nederland wordt als een goed voorbeeld genoemd.
- Aanbevolen wordt om bij de voorbereiding van de nieuwe omgevingsvisie meer het gesprek vanuit de opgaven aan te gaan en daarbij verschillende disciplines aan tafel te zetten. Aandachtspunt is daarbij betrokkenheid van gemeenten: die vinden dat ze de vorige keer te weinig zijn uitgenodigd mee te doen.
- Qua economie ligt de focus volgens een aantal deelnemers teveel op de netwerksteden en concentratiebeleid. De kernen in de buitengebieden blijven hierbij voor wat deze thema's betreft teveel buiten beeld.
- Ondernemers belanden nu regelmatig in het spanningsveld tussen bijvoorbeeld gemeenten en provincie. Bij de gemeente een positief besluit, wat weer wordt teruggedraaid door de provincie.
- Er wordt aandacht gevraagd voor de verbinding met de Omgevingsagenda Oost-Nederland. Ook om te voorkomen dat dubbelingen ontstaan of zelfs tegenstrijdigheden.



Samenvatting focusgroep Energie

9 oktober 13.00 – 15.00 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Raalte en Enschede, de organisaties Talent in het Noorden, Escozon, Enschede Energier, Duurzaam Luttenberg i.o., Wij Duurzaam Staphorst, Ennatuurlijk, en de provincie Overijssel.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de focusgroep Energie:

- De huidige Omgevingsvisie Overijssel biedt zeker bij 'nieuwe' maatschappelijke opgaven als de energietransitie te weinig ruimte voor maatwerk, vanwege strikte regelgeving en kaders. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van een windlocatie bij Enschede in een NNN-gebied.
- De 'kansrijke zoekgebieden' voor windenergie hebben geholpen bij het scheppen van duidelijkheid. Het heeft in bijv. gemeente Dalfsen voor gezorgd dat initiatieven vanuit de bevolking sneller op gang zijn gekomen.
- Daar staat tegenover dat deze zoekgebieden soms te beperkt worden gevonden. De gemeente Staphorst vond zelf tal van aanvullende kansrijke gebieden.
- In plaats van zoekgebieden zou je ook uitsluitingsgebieden kunnen aanwijzen waar je geen energieopwekking wilt toestaan en op andere plekken in principe toestaan.
- Een groot deel van de groep is kritisch t.a.v. het functioneren van het instrument zonneladder. Vooral omdat de keuze voor "eerst energie op daken" te weinig stroom gaat opleveren. Men vindt dat er nieuwe scenario's moeten komen in de nieuwe Omgevingsvisie.
- De provincie moet veel meer sturing nemen als het gaat om de mogelijkheden voor grootschalige energie-opwek. Anders verrommelt Overijssel. Hetzelfde geldt verder in de toekomst ook voor locaties voor energie-opslag.
- De ontwikkelingen rondom nieuwe energie gaan zo snel dat de nieuwe Omgevingsvisie voldoende flexibiliteit moet bieden om ze te kunnen faciliteren (bijv. nieuwe technieken).
- De provincie moet in de nieuwe Omgevingsvisie duidelijke criteria opnemen m.b.t. participatie / lokaal eigenaarschap, d.w.z. deelname van omwonenden en/of dorpsbewoners aan wind- en zonneprojecten. Die deelname kan helpen bij het vergroten van lokaal draagvlak en eigenaarschap.
- De provincie moet ervoor zorgen dat ontwikkelaars niet het alleenrecht krijgen op de energietransitie in Overijssel.

Samenvatting focusgroep Water, Bodem & Ondergrond

21 oktober, 9:30 - 11:30 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Zwolle, waterschap WDO Delta en Vechtstromen, Twents Waternet, KOB-HO/Sweco, Saxion/Antea group, en de provincie Overijssel.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de focusgroep Water & Bodem:

- De thema's water, bodem en ondergrond zijn veelal randvoorwaardelijk, verweven of ondersteunend aan andere opgaven, zoals natuur, landbouw en economie. In de huidige Omgevingsvisie heeft die integraliteit nog onvoldoende een plek gekregen.
- De onbekendheid van de huidige Omgevingsvisie komt tijdens het gehele gesprek een aantal malen terug. Veel aanwezigen constateren dat ze er bijna nooit gebruik van maken. Komt ook omdat de huidige Omgevingsvisie onvoldoende eigenaarschap heeft.
- Een aandachtspunt is ook de gebruiksvriendelijkheid van het stuk. Als voorbeeld wordt genoemd dat het nu over 3 thema's, 9 beleidsambities gaat en daarbovenop nog een uitvoeringsmodel wordt gegoten.
- Ook wordt hardop de vraag gesteld of de huidige Omgevingsvisie voldoende waarde toevoegt. Er zitten onvoldoende harde keuzes in, waarmee de provincie vanuit haar rol sturend is.
- Er wordt geconstateerd dat de huidige Omgevingsvisie soms knelt als het gaat om de integrale aanpak van opgaven. Een voorbeeld uit Enschede: er is een grote boringsvrije zone aangewezen, terwijl tegelijkertijd veel huizen van het gas af moeten maar door die zone warmtepompen niet kunnen worden ingezet.
- Ook wordt geconstateerd dat in de huidige Omgevingsvisie best veel ruimte zit, maar dat deze ruimte wordt ingeperkt door te stevige regels in de Omgevingsverordening.
- Een aantal deelnemers vindt dat in de toekomst een gebiedsgerichte, integrale benadering moet worden gekozen. Met als voorbeeld: als de leidende kwaliteit van een gebied natuur is, hoe ga je daar dan om met de andere ambities en opgaven?

- Als advies wordt meegegeven om bij de totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie meer concreet in opgaven en de dilemma's 'tussen' opgaven te denken. En dat opgaven, doelen en ambities duidelijk gemeenschappelijk worden gemaakt, zodat zoveel mogelijk dezelfde beelden ontstaan.
- En: laat partnerorganisaties mede-verantwoordelijkheid nemen bij de totstandkoming. Waardoor er sterker mede-eigenaarschap ontstaat: zo willen we samen met de onze omgeving omgaan in Overijssel. Hierbij werd o.a. verwezen naar Gelderland, waarbij de waterschappen letterlijk meeschreven aan de Omgevingsvisie. De inzet van kennisinstellingen werd ook benoemd.
- En: begin niet bij alle intergale thema's telkens opnieuw, maar gebruik als basis ook wat er allemaal al ligt. Zoals bijvoorbeeld de strategie van 14 Twentse gemeenten voor een klimaatbestendig en waterrooibust Twente. De gemeentelijke omgevingsvisies en de Watervisies, die door waterschappen al zijn gemaakt.
- De huidige Omgevingsvisie is behoorlijk verkokerd. Dat komt mede doordat zowel de provincie als gemeenten georganiseerd zijn naar beleidsveld. De toegevoegde waarde van de Omgevingsvisie kan juist zijn dat het integraal naar het ruimtegebruik kijkt.
- Als het gaat om detailhandel in centrumgebieden hebben gemeente op dit moment veel vrijheid, maar juist omdat hier een stevige opgave ligt, zou je van de provincie meer sturing verwachten.
- De Omgevingsvisie Overijssel kan inspirerender zijn en meer visie bieden op het gebied van de woningbouw. De Omgevingsverordening wordt bij dit thema nu volgens sommigen teveel als controle-instrument ingezet. Zonder hierbij af te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Tegelijkertijd zijn veel aanwezigen wel blij met (duidelijke) regionale woningbouwafspraken. Regionaal overleg werkt beter dan generieke richtlijnen voor de hele provincie.

Samenvatting focusgroep Wonen & Binnensteden

27 oktober, 14.00 - 16.00 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Deventer, Enschede, Rijssen, Zwolle, InRetail, Lokaal Retail Belang, In je Kracht, Hegeman Bouwgroep, SITE Urban Development, Deventer Marketing, Centrummanagement Deventer en provincie Overijssel.

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de focusgroep

Wonen & Binnensteden:

- De huidige Omgevingsvisie biedt niet op alle onderdelen aanknopingspunten voor integrale vraagstukken waar gemeenten op lokaal niveau mee worstelen. Bijv. als het gaat om compacte binnensteden, waarvoor het nodig is om winkels om te zetten naar woningbouw.
- De huidige Omgevingsvisie is heel compleet, maar al die tekst biedt niet op alle onderdelen voldoende concrete aanknopingspunten voor medewerkers bij gemeenten. Dat geeft keuzevrijheid, maar soms is meer duidelijkheid gewenst.
- De huidige Omgevingsvisie is erg gericht op het landelijk gebied. Voor de grote opgaven van centrumgebieden (ook dorpen) en binnensteden is in de huidige Omgevingsvisie te weinig aandacht (en sommigen vinden ook te weinig sturend).
- De provincie mag op onderdelen veel sturender zijn. Zeker als het om de grote nieuwe opgaven gaat, zoals energietransitie. Waarom verplicht de provincie niet alle gemeenten om alle geschikte daken te benutten voor zonne-energie? Of: bij de gemeentelijke omgevingsvisies, die door integraliteit soms te weinig keuzes bevatten.
- De huidige Omgevingsvisie en Omgevingsverordening is wel heel generiek. In samenspraak met gemeenten mag de nieuwe Omgevingsvisie wel meer duidelijke keuzes bevatten. Waardoor bijvoorbeeld steden de ruimte krijgen om binnen hun eigen DNA door te ontwikkelen.
- De provincie mag haar rol sterker pakken, daar waar gemeenten onderling teveel strijd leveren om bijvoorbeeld nieuwe bedrijvigheid aan te trekken. De provincie kan ervoor zorgen dat ze elkaar aanvullen i.p.v. elkaar in de weg te zitten
- Veel gemeenten werken op dit moment aan een eigen Omgevingsvisie. Daarin zitten veel bouwstenen voor de provinciale Omgevingsvisie.

Samenvatting bestuurlijke focusgroep Samenwerken & Sturen 6 november 9.00 – 10.30 uur

Aanwezig: bestuurders van de gemeenten Twenterand, Ommen, Oldenzaal en Zwolle, Staatsbosbeheer Overijssel, waterschap Vechtstromen, Deltion College en de provincie Overijssel.

Deze focusgroep heeft zich gericht op de rollen van de provincie die in de huidige Omgevingsvisie staan:

- Kadersteller
- Kennismakelaar en inspirator
- Kwaliteitsbewaker
- Katalysator of wegbereider
- Belangenassembleur
- Investeerder

Dit zijn de belangrijkste bevindingen uit de bestuurlijke focusgroep Samenwerken & Sturen:

- Met de 'strengere' provincie valt het over het algemeen wel mee. De contacten zijn goed.
- Er wordt geconstateerd dat de gemeenten soms te weinig met het regionale belang en teveel met eigen belang bezig zijn. Daarbij wordt de provincie soms in de rol van scheidsrechter geduwd.

- In de rol van kadersteller is de provincie nu te afwachtend tot er initiatieven komen. De (transitie) opgaven vragen meer stip op de horizon en meer verwevenheid. In die zin zou de provincie veel meer de verbeelding moeten organiseren, als het gaat om belangrijke opgaven waar we in Overijssel gezamenlijk uit moeten komen.
- De aanwezigen vinden dat de rol van regisseur ontbreekt in het rijtje. Dat is steviger dan kadersteller en/of belangenassembleur. Het programma Ruimte voor de Vecht wordt hierbij als voorbeeld genoemd. En waarbij in nauwe samenwerking naar de stippen op de horizon werd toegewerkt met een integrale aanpak.
- Bij regisseur wordt de verwijzing gemaakt naar toneel en film, waarbij de regisseur ook een veel richtinggevender rol heeft naar de acteurs. En waar met de acteurs ook (onderling) gedragsafspraken worden gemaakt en "nee" soms ook een antwoord is.
- Afstemming van de (nieuwe) Omgevingsvisie Overijssel met de gemeentelijke omgevingsvisies is belangrijk.



Colofon, per onderdeel:

Verantwoordelijk voor de evaluatie:	Team Onderzoek en Advies, Provincie Overijssel
Enquêtes-onderzoek:	I&O Research & Team Onderzoek en Advies
Interne interviews:	Team Onderzoek en Advies
Focusgroepen:	Comcept & Team Onderzoek en Advies
Benchmark:	Projectteam Omgevingsvisie, Provincie Overijssel
Vormgeving:	Comcept