

Statenvoorstel PS 2021/1101151

Datum	GS-kenmerk	Inlichtingen bij
18 februari 2021	2021/9025707	Brendan McCarthy

Aan Provinciale Staten

Onderwerp

Statenvoorstel Omgevingsvisie: Opmaat naar beleid

Bijlagen

- A1 – Verwerking aandachtspunten PS in Opmaat naar beleid
- B1 – Ontwerpbesluit
- B1a – Grote uitdagingen en omgevingsdilemma's in Overijssel
- B1b – Kaart grote uitdagingen
- B1c – Kaart Overijssel in grensoverschrijdende netwerken
- B2 – Wat voor een Omgevingsvisie maken we?
- B3 – Samenwerken en sturen in de nieuwe Omgevingsvisie
- B4 – Participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie
- B4a – Totstandkoming participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie
- B4b – Aanpak participatie nieuwe omgevingsvisie eerste helft 2021
- B5a – Staat van de Overijsselse Leefomgeving (o.a. evaluatie)
- B5b – Rapportage Evaluatie Omgevingsvisie
- B5b1 – Inwonersenquête Omgevingsvisie
- B5B2 – Samenvatting Focusgroepen Omgevingsvisie
- B5b3 – Benchmark Omgevingsvisie
- B6 – Doorkijk eerste helft 2021 nieuwe Omgevingsvisie

Samenvatting van het voorgestelde besluit

Provinciale Staten worden voorgesteld in te stemmen met de opmaat naar beleid voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel, het vervolgtraject en de bijbehorende participatie aanpak. Met het vaststellen van de opmaat naar nieuw beleid kan de fase van beleidsvorming met PS en partners starten. Planning is om in november 2022 het nieuwe omgevingsbeleid (Omgevingsvisie en Omgevingsverordening) voor vaststelling voor te leggen aan Provinciale Staten.

Inleiding en probleemstelling

Op 3 juni 2020 stelden Provinciale Staten de Startnotitie Omgevingsvisie Overijssel Herziening (2020/1100963) vast, waarin is aangegeven dat het traject van de herziening onvermijdelijk zal leiden tot fundamentele keuzes in de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. Daarna is in 2020 de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel verder handen en voeten gegeven. De resultaten van deze voorbereiding zijn eind 2020 met u gedeeld. In een meningsvormend gesprek in de commissie Water en Ruimte op 13 januari jl. bespraken Provinciale Statenleden de voorliggende onderdelen van de 'Opmaat naar nieuw beleid' voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. De leden van de commissie Ruimte en Water gaven aan de gevolgde transparante manier van werken te waarderen. We hebben de intentie om deze werkwijze te blijven hanteren. Dat betekent: regelmatig technische informatiesessies op inhoud, voortgangsberichten via Statenbrieven, bespreking van de inhoud met u in diverse andere Statencommissies (naast de commissie Ruimte) en meningsvormende notities voorafgaande aan besluitvormingsmomenten c.q. Statenvoorstellen.

Leeswijzer

Bijgevoegd bij dit Statenvoorstel treft u een aanzienlijk pakket aan documenten. Het overgrote deel van deze documenten is u eerder voorgelegd bij de commissiebespreking van 13 januari jl. Om dubbel werk te voorkomen bieden we u daarom de volgende leeswijzer aan. Er zijn twee documenten aan het pakket toegevoegd:

- A1 Verwerking aandachtspunten PS – dit document is opgesteld om aan te geven hoe de gesprekspunten uit het meningsvormende gesprek op 13 januari zijn opgepakt en verwerkt in de documenten. Alle overige bijlagen zijn op basis hiervan aangepast. Dat zit soms in woordgebruik: we hebben het nu over 'nieuwe Omgevingsvisie' (en niet meer over de 'herziening') en 'grote uitdagingen' (het woord 'majeur' is verdwenen). Soms zit dat ook in wat grotere aanpassingen.
- B4b Aanpak Participatie eerste helft 2021: in dit document is vanuit de participatiestrategie een vertaling gemaakt voor de aanpak van de participatie. Zie dit als een aanzet voor hoe wij de participatie voor het maken van de nieuwe Omgevingsvisie verder willen vormgeven.

We adviseren u om bij het lezen deze twee documenten tot u te nemen.

Daarnaast hebben we op verschillende plekken wijzigingen aangebracht zoals aangegeven in de notitie A1 Verwerking aandachtspunten PS. Alle doorgevoerde wijzigingen zijn **geel gemarkeerd**.

- B1 – Grote uitdagingen: enkele aspecten (zoals de plek van water en schijnbare tegenstellingen) zijn nadrukkelijker uitgelicht en begrippen zijn aangepast
- B2 – Wat voor Omgevingsvisie maken we?: tekstuele aanpassingen ivm gebruik begrippen als 'herziening (nieuwe) Omgevingsvisie' en 'majeure (grote) uitdagingen'
- B3 – Samenwerken en sturen: idem als B2, relatie tussen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening geduid.
- B4 – Participatie: idem als B2, waarbij, zoals hierboven vermeld, een nieuwe bijlage is toegevoegd, waarin de participatie strategie [bijlage B4] is vertaald naar een aanpak [bijlage B4b]
- B5 – Staat van Overijsselse leefomgeving (o.a. evaluatie): idem als B2
- B6 – Doorkijk eerste helft 2021: idem als B2, aanvulling onder 'Rol van PS'

Participatie samenleving

Participatie voor de nieuwe Omgevingsvisie is niet zozeer een afzonderlijk traject, maar is onlosmakelijk verbonden met het werken aan de inhoudelijke uitdagingen waarvoor we staan bij het maken van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. De basisstrategie voor participatie is als volgt: *Vanuit verschillende inhoudelijke beleidsopties voor de Omgevingsvisie consulteren we onze inwoners en vragen ze om advies over richtinggevend en inspirerende beleidsuitspraken. Daarnaast vragen we onze partners in de regio om samen met ons, waar mogelijk, invulling te geven aan hoe we het beleid gebiedsgericht kunnen invullen en realiseren.*

De ambitie van Provinciale Staten ten aanzien van de participatie in het creatieproces van de Omgevingsvisie is onverminderd hoog. We willen graag zien dat dit traject hét voorbeeld is voor hoe Overijssel participatie aanpakt. Daarbij willen we ook jongeren en inwoners betrekken, die we normaal niet of lastig weten te bereiken. We dragen er dan aan bij dat inwoners van Overijssel zich ook echt eigenaar voelen van hun eigen leefomgeving. Binnen de kaders van de participatiestrategie willen we op een creatieve, innovatieve manier het participatietraject vormgeven. Een verdere uitwerking vindt u in een eerste aanzet voor de participatie aanpak [bijlage B4b] die voortvloeit uit de participatiestrategie [bijlage B4]. In de vormgeving van de participatie zorgen we ervoor dat we waar mogelijk aansluiten bij bestaande participatietrajecten; niet alleen om dubbel werk te voorkomen, maar meer nog om onze inwoners niet dubbel te consulteren met soortgelijke vragen.

Overwegingen

Op basis van het meningsvormende gesprek op 13 januari 2020 zijn op de volgende 10 punten de documenten aangepast:

1. De plek van water in de grote uitdagingen
2. Voorkomen van tegenstellingen
3. De wens voor brede participatie

4. De relatie met Omgevingswet en taken van de provincie
5. Afstemming met beleid van andere overheden
6. De relatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening
7. Gezondheid als belangrijk thema en rode draad
8. Wees concreet
9. Gebruik duidelijke, directe termen
10. Gebruik vaste momenten voor PS

In het document Verwerking aandachtspunten Provinciale Staten in Opmaat naar Beleid [Bijlage A] gaan wij nader in op de wijze waarop deze 10 punten verder zijn verwerkt in de op 13 januari jl. besproken documenten.

We leggen met deze opmaat naar nieuw beleid de basis voor het visie- en beleidsvormingstraject voor de nieuwe omgevingsvisie. Deze stukken zijn daarmee niet "in beton gegoten". In 2021 is er ruimte om onder andere de gekozen focus te bediscussiëren, uitdagingen en knelpunten/dilemma's toe te voegen, af te laten vallen en/of aan te scherpen.

Conclusie

Met deze opmaat naar beleid zetten we een belangrijke stap in het creëren van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. We hebben meer focus op de grote uitdagingen waar we voor staan en waar we samen met onze partners mee aan de slag moeten én willen. We gaan daarmee een andere fase in: de visie- en beleidsvormingsfase. Er zal veel inspiratie loskomen en tegelijkertijd zal het ook spannend worden. De oplossingen voor de uitdagingen liggen namelijk niet altijd voor de hand. We gaan daar met onze partners samen mee aan de slag om uit te vinden waar het nu echt gaat knellen in onze leefomgeving, welke oplossingen we daarvoor zien en welke rol de provincie daar in kan en moet spelen.

We realiseren ons bovendien dat die uitdagingen zo stevig zijn, dat we op zoek moeten gaan naar het combineren van functies en oplossingen, en dat niet overal alles kan. Dat zal van de provincie op bepaalde momenten om keuzes vragen die in de nieuwe Omgevingsvisie een plek zullen krijgen. Dat betekent ook dat we gericht keuzes moeten maken over de inzet van ons instrumentarium, waaronder de omgevingsverordening, programma's en de catalogus gebiedskenmerken. En hoe we daarin normen stellen, richting geven aan de ontwikkelingen die we graag zien en inspireren om met inwoners van Overijssel en onze partners in de regio aan de slag te gaan. Op die manier kunnen we als provincie een belangrijke bijdrage leveren aan de toekomst van Overijssel.

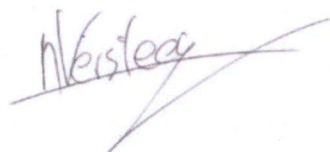
Voorstel

Wij stellen Provinciale Staten voor om in te stemmen met deze Opmaat naar beleid voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel, het vervolgtraject en de bijbehorende participatie aanpak. Met het vaststellen van deze Opmaat naar nieuw beleid kan de fase van visie- en beleidsvorming starten.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,



voorzitter, A.P. HEIDEMA



secretaris, N. VERSTEEG

Ontwerpbesluit PS 2021/1101151

Provinciale Staten van Overijssel,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten d.d. 18 februari 2021 kenmerk 2021/9025707

Overwegende dat

- In 2020 de voorbereiding van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel verder handen en voeten heeft gekregen;
- de resultaten van deze voorbereiding eind 2020 met PS zijn gedeeld;
- hierover een meningsvormend gesprek heeft plaatsgevonden in de commissie Water en Ruimte op 13 januari jl.;
- op basis hiervan tien punten zijn verwerkt in de documenten 'Opmaat naar nieuw beleid'

besluiten:

in te stemmen met:

- a) de Opmaat naar beleid voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel, waarvoor de basis is gelegd in de volgende documenten:
 - A1 – Verwerking aandachtspunten PS in Opmaat naar beleid
 - B1 – Grote uitdagingen en omgevingsdilemma's in Overijssel, weergegeven op:
 - o B1a – Kaart grote uitdagingen
 - o B1b – Kaart Overijssel in grensoverschrijdende netwerken
 - B2 – Wat voor een Omgevingsvisie maken we?
 - B3 – Samenwerken en sturen in de nieuwe Omgevingsvisie
 - B4 – Participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie, met als bijlage:
 - o B4a – Totstandkoming participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie
 - B5a – Staat van de Overijsselse Leefomgeving (o.a. evaluatie)
 - B5b – Rapportage Evaluatie Omgevingsvisie, met als bijlagen:
 - o B5b1 – Inwonersenquête Omgevingsvisie
 - o B5B2 – Samenvatting Focusgroepen Omgevingsvisie
 - o B5b3 – Benchmark Omgevingsvisie
- b) het vervolgtraject, zoals benoemd in:
 - B6 – Doorkijk eerste helft 2021 nieuwe Omgevingsvisie
- c) de bijbehorende participatie aanpak, zoals beschreven in:
 - B4b – Aanpak participatie nieuwe Omgevingsvisie eerste helft 2021

Zwolle,

Provinciale Staten voornoemd,

voorzitter,

griffier,

Bijlage A1 Verwerking aandachtspunten Provinciale Staten in Opmaat naar beleid

Op 13 januari 2021 zijn wij met uw Staten in gesprek geweest over de nieuwe Omgevingsvisie. Tijdens het gesprek hebben wij het met u gehad over de scope van de nieuwe Omgevingsvisie, in het bijzonder de drie benoemde grote uitdagingen en hun omgevingsdilemma's (Bijlage B1), wat voor Omgevingsvisie we willen maken (Bijlage B2), de filosofie van samenwerken en sturen (bijlage B3) en de beoogde participatiestrategie (Bijlagen B4 en B4a). Uit dit gesprek hebben wij 10 punten gehaald waar u extra aandacht voor vraagt. Deze punten hebben wij verwerkt in het voorliggende Statenvoorstel 'Opmaat naar beleid'. In deze bijlage beschrijven we de door u benoemde aandachtspunten, benoemen we hoe we deze verwerkt hebben in de bijlagen bij het Statenvoorstel en schetsen we per aandachtspunt hoe wij in de nieuwe Omgevingsvisie hiermee om willen gaan. In deze bijlagen zijn de toegevoegde teksten **geel gemarkeerd** weergegeven.

De 10 aandachtspunten die uw Staten ons meegaven

1. *De plek van water in de grote uitdagingen*
2. *Voorkomen van tegenstellingen*
3. *De wens voor brede participatie*
4. *De relatie met Omgevingswet en taken van de provincie*
5. *Afstemming met beleid van andere overheden*
6. *De relatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening*
7. *Gezondheid als belangrijk thema en rode draad*
8. *Wees concreet*
9. *Gebruik duidelijke, directe termen*
10. *Gebruik vaste momenten voor PS*

1. De plek van water in grote uitdagingen

U vroeg tijdens de commissievergadering aandacht voor wateropgaven. Deze zouden dan ook een dominantere plek moeten krijgen in de grote uitdagingen. Daarbij gaat het zowel om de breedte van wateropgaven, zoals watertekort, wateroverlast, drinkwater, als ook om de verbinding van water met andere grote uitdagingen. Een aantal van uw Statenleden vroeg om water expliciet te benoemen in alle grote uitdagingen of te benoemen als vierde grote uitdaging.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

We kiezen ervoor om vanwege de samenhang met andere opgaven water meer expliciet te verweven in de drie benoemde grote uitdagingen.

Toelichting

Wij zijn het met u eens dat water onderdeel is van alle grote uitdagingen en transities en daarmee verbonden moet zijn. Alle relevante wateraspecten moeten aan de voorkant meegenomen worden. Door dat expliciet te benoemen in de grote uitdagingen, onderstrepen we dat. Dit is toegevoegd in Bijlage B1 *Grote uitdagingen en hun dilemma's* en verwerken we in de nieuwe Omgevingsvisie.

2. Voorkomen van tegenstellingen

Een aantal leden van uw Staten vroeg aandacht voor het voorkomen van tegenstellingen tussen opgaven en daarmee tussen sectoren. In het bijzonder wees u daarbij op het voorkomen van een tegenstelling tussen natuur en landbouw.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

Doordat we nu in Bijlage B1 *Grote uitdagingen en hun dilemma's* verduidelijken hoe de opgaven op het gebied van landbouw en natuur met elkaar samenhangen voorkomen we (ogenschijnlijke) tegenstellingen. Ook voor andere opgaven geven we in bijlage B1 de samenhang aan.

Toelichting

Onze aanpak is er op gericht om opgaven en functies in samenhang te zien en zo tot samenhangende beleidsopties te komen. Dit geldt voor landbouw en natuur, maar net zo goed voor andere functies en opgaven zoals klimaatadaptatie, water, energie, etc.

In het ontwerpproces hebben we aandacht voor de samenhang van de opgaven. Voor de grote uitdagingen organiseren we gebieds- en ontwerp ateliers. Zo kijken we voor het landelijk gebied op gebiedsniveau naar de relaties tussen de opgaven (o.a. water, natuur, landbouw, energie, wonen en mobiliteit) om vervolgens tot streefbeelden te komen. Om die streefbeelden te realiseren zullen keuzes gemaakt moeten worden, waarbij samenhang het uitgangspunt is. Dat geldt ook voor de opgaven in de meer stedelijke omgeving en in de verbinding tussen stad en land.

3. De wens voor brede participatie

Uw Staten vragen vrijwel unaniem aandacht voor brede participatie bij de nieuwe Omgevingsvisie. Daarbij vraagt u de participatiestrategie breed in te steken en goed uit te werken, waarbij wij ons ook richten op de 'unusual suspects' en inwoners. Goed verwachtingsmanagement is daarbij cruciaal. Ook vroeg een aantal leden van uw Staten om een duidelijke routekaart hoe het participatieproces er uit ziet.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

In de participatie aanpak (bijlage B4b) is voorzien in een routekaart die aan zal geven welke stappen we zetten in de participatie en wat wanneer plaats vindt. Op deze manier maken we duidelijk hoe en wie op welk moment inbreng kan leveren en wat vervolgens met de inbreng gebeurt.

Toelichting

In de participatie aanpak (bijlage B4b) werken we onze strategie uit in een aanpak. We gaan onze inwoners consulteren en vragen ze om advies over richtinggevende en inspirerende beleidsuitspraken. Daarnaast vragen we onze partners in de regio om samen met ons, waar mogelijk, invulling te geven aan hoe we het beleid gebiedsgericht kunnen invullen en realiseren. Binnen de kaders van de participatiestrategie willen we op een creatieve, innovatieve manier het participatietraject vormgeven, waarbij we het anders dan anders doen. Hoe wij dit doen, hebben we uitgewerkt in onze participatie aanpak. We hebben hoge ambities en de uitdaging is groot. We willen namelijk in het participatietraject verbinding maken met mensen die nog nooit over de grote uitdagingen van de nieuwe Omgevingsvisie hebben nagedacht. Tegelijkertijd hebben we te maken met de Corona-crisis die beperkingen oplegt in de mogelijkheden voor participatie. Dat vraagt om creativiteit. Ons uiteindelijk streven is dat inwoners zich eigenaar voelen van de leefomgeving van Overijssel. Ook dat is ambitieus, maar daar gaan we wel voor. We kunnen niet garanderen dat elke deelnemer dat aan het eind van het traject ook daadwerkelijk voelt.

4. De relatie met Omgevingswet en taken van de provincie

In de commissievergadering werd de vraag gesteld wat de relatie is tussen de herziening van de Omgevingsvisie en de Omgevingswet. In bijzonder werd er aandacht gevraagd om de gevolgen van de Omgevingswet voor provinciale taken en verantwoordelijkheden een duidelijke plek te geven in de nieuwe Omgevingsvisie.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

In bijlage 4a *Totstandkoming participatiestrategie* maken wij duidelijk wat de gevolgen zijn van de Omgevingswet voor de taken en verantwoordelijkheden van de provincie. Deze worden opgenomen in de nieuwe omgevingsvisie en werken door in de nieuwe omgevingsverordening.

Toelichting

Het takenpakket van de provincie verandert door de Omgevingswet niet wezenlijk. Ook de nieuwe instrumentenkoffer die de Omgevingswet biedt, levert geen wezenlijke veranderingen op voor de uitoefening van taken door de provincie. Wel krijgen we als provincie met de Omgevingswet erkenning van onze rol als gebiedsregisseur. Dit sluit goed aan bij de gebiedsgerichte werkwijze die we voorstaan in de nieuwe Omgevingsvisie. Daar staat tegenover dat we op grond van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3 Omgevingswet) een steviger onderbouwing moeten leveren als wij opgaven van provinciaal belang benoemen. Alleen als het doelmatiger en doeltreffender is als de provincie aan deze opgaven werkt, kan de provincie taken en bevoegdheden naar zich toetrekken die primair aan gemeenten zijn toegekend. Het provinciaal omgevingsbeleid biedt ook bij zaken die als provinciaal belang zijn benoemd, veel lokale afwegingsruimte en afwijkmogelijkheden. De Omgevingswet noodzaakt ons dan ook niet om terughoudender om te gaan met het benoemen van provinciale belangen of om te dereguleren. Al met al is de Omgevingswet een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

5. Afstemming met beleid van andere overheden

Een aantal leden van uw Staten vraagt aandacht voor de relatie tussen de provinciale Omgevingsvisie en de (omgevings)visies van Overijsselse gemeenten, het rijk en waterschappen. Vooral de afstemming tussen deze visies geeft u als aandachtspunt mee.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

In bijlage B4a *Totstandkoming participatiestrategie* geven wij aan hoe wij rekening houden met het omgevingsbeleid van andere overheden.

Toelichting

Het omgevingsbeleid is niet exclusief voorbehouden aan een bepaalde overheid. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen vanuit verschillende schaalniveaus en verantwoordelijkheden aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, vanuit respect voor elkaars rollen en taken. Omgevingsvisies zijn beleidsdocumenten die alleen de betreffende overheid zelf binden. Doordat omgevingsbeleid niet exclusief voorbehouden is aan een bepaalde overheid, betekent dit dat er altijd afstemming nodig is.

De Omgevingswet vraagt (eist) dat overheden rekening houden met elkaars beleid en hun omgevingsbeleid onderling afstemmen. In Overijssel krijgt die afstemming vorm in de voorkantsamenwerking. Daarin gaan we samen met gemeenten en waterschappen in een vroegtijdig stadium van de beleidsontwikkeling en de beoordeling van initiatieven na hoe we over en weer met elkaars belangen het beste rekening kunnen houden. Ook in het

gebiedsgericht werken is ruimte voor elkaars belangen en beleid. Er zijn afspraken gemaakt over escalatie voor het geval we er onderling niet goed uitkomen bij botsende belangen.

Afstemming is dus cruciaal. In het proces van het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie trekken we daarom ook nauw op met onze medeoverheden in onder meer de gebieds- en ontwerpateliers, waardoor we in concrete beleidsvoorstellen steeds rekening houden met de visies en plannen van onze partners.

6. De relatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

U vraagt aandacht voor de relatie tussen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Dit moet samen opgepakt worden. Met andere woorden: de provinciale Omgevingsverordening moet passen bij de Omgevingsvisie en andersom.

Verwerking in het Statenvoorstel 'Opmaat naar beleid'

In bijlage B3 *Samenwerken en sturen* schetsen we de relatie tussen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. In onze Participatie aanpak (bijlage B4b) geven we aan dat we bij het vormgeven van de nieuwe Omgevingsvisie, bijvoorbeeld in de ontwerpateliers, ook aandacht hebben voor beleidsopties en de wijze waarop de onderdelen van het beleid uitvoering krijgen en welk type uitvoeringsinstrumenten daarvoor nodig zijn. Dit is input voor de nieuwe Omgevingsverordening.

Toelichting

De Omgevingsvisie en daaraan gekoppelde programma's benoemen de provinciale belangen, ambities en realisatiestrategie voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingsverordening omvat alle regels die we in het kader van het omgevingsbeleid nodig achten om provinciale belangen te beschermen en te behartigen. Naast regels beschikt de provincie ook nog over andere instrumenten om het beleid te laten doorwerken, zoals subsidies en investeringen, gebiedsontwikkelingen, kennisdelen en andere vormen van samenwerking, zoals het maken van afspraken.

De nieuwe Omgevingsvisie betekent ook dat we de Omgevingsverordening (op onderdelen) moeten vernieuwen, om het nieuwe beleid zo goed mogelijk te laten doorwerken. Dit gebeurt door de twee processen gelijk op te laten lopen; bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie, hebben we gelijk aandacht voor de manier waarop het beleid uitgevoerd kan worden en welk type uitvoeringsinstrumenten daarvoor nodig zijn. Uiteindelijk krijgt dit een juridische vertaling in de nieuwe Omgevingsverordening.

De Omgevingsvisie en Verordening zullen een gezamenlijk traject voor besluitvorming en participatie met uw Staten en met ketenpartners doorlopen.

7. Gezondheid als belangrijk thema en rode draad

Uw Staten vragen aandacht voor het thema gezondheid (als één van de rode draden) in de Omgevingsvisie. De Coronapandemie benadrukt nogmaals het belang van een goede gezondheid.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

In de beschrijving van de grote uitdagingen (bijlage B1) hebben we duidelijk gemaakt dat gezondheid fungeert als rode draad in de Omgevingsvisie. Dat betekent dat we het thema integraal opnemen in de Omgevingsvisie en dat deze uitvoeringskracht kan krijgen door gezondheidsdoelen en/of 'sturende principes' te formuleren.

Toelichting

Het is bekend dat de wijze waarop de (leef)omgeving is ingericht mensen kan aansporen tot gezond gedrag. Een gezonde leefomgeving heeft invloed op de manier waarop de grote opgaven ingevuld worden. Gezondheid valt dan ook onder alle drie benoemde grote uitdagingen. Voorgenomen beleidsopties zullen wij samen met onze gezondheidspartners, waaronder de GGD, bezien op hun bijdrage aan een gezonde leefomgeving.

8. Wees concreet

Enkele van uw Statenleden willen graag weten wanneer het gesprek over de herziening van de Omgevingsvisie concreter wordt. Dit interpreteren wij als dat u behoefte heeft om het gesprek te voeren over concrete doelen en uitdagingen voor specifieke beleidsthema's, zoals wonen, landbouw, energie.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

We starten nu met de creatiefase, waarin we ook het gesprek voeren over dilemma's en beleidsopties binnen concrete beleidsthema's die onderdeel uitmaken van de grote uitdagingen. In de voorgestelde gebieds- en ontwerp ateliers maken we informatie specifiek. In informatie en synthese-sessies met uw Staten komen concrete thema's als water en wonen in alle opgaven terug. In voorliggend Statenvoorstel Opmaat naar beleid beperken we ons tot de hoofdlijnen en generieke informatie.

Toelichting

Om tot goede stappen te komen in de ateliers is er op voorhand al behoefte aan diepgaande en specifieke informatie over onderwerpen, bijvoorbeeld over het watersysteem, natuur, landbouw, mobiliteit, verstedelijkingsdruk, energie en milieu. Concrete informatie is nodig om het gesprek aan te gaan met onze partners en inwoners. Deze informatie komt ook later in het traject van de Omgevingsvisie aan bod bij de beoordeling van de effecten van beleidsopties op de leefomgeving, in het kader van de Omgevingseffectrapportage (OER).

9. Gebruik duidelijke, directe termen

In de commissievergadering werd aandacht gevraagd voor taal en gebruik van termen. De nieuwe Omgevingsvisie vraagt om een helder gebruik van taal en termen. Dat betekent dat we moeten voorkomen dat we praten in abstracties.

Verwerking in de 'Opmaat naar beleid'

We hebben alle stukken die horen bij het Statenvoorstel nagelopen en onduidelijke taal zoveel mogelijk vervangen door duidelijk en direct woordgebruik.

Toelichting

Het is belangrijk om zoveel mogelijk duidelijke taal te gebruiken en geen ingewikkelde termen te hanteren. We willen immers het gesprek aangaan met inwoners en dan helpt het niet om abstracte termen te gebruiken. Het gebruik van abstracte termen kan ook onbedoeld de indruk wekken dat we de discussie uit de weg gaan. Een wijziging die we doorvoeren is dat we de 'Majeure uitdagingen' vervangen in 'grote uitdagingen'. Het woord 'uitdagingen' hebben we niet veranderd in het meer concrete woord 'knelpunten', omdat we ook kansen zien, bijvoorbeeld door het combineren van opgaven. Deze knelpunten, kansen en dilemma's tussen verschillende opgaven komen in de gebieds- en ontwerp ateliers nadrukkelijk aanbod. Omdat woorden wel de lading en betekenis moeten dekken, zijn (vak)termen zoals 'verstedelijking' niet vervangen door bijvoorbeeld 'wonen'. Wel onderstrepen we in de toelichting op deze uitdaging dat wonen een grote opgave is.

10. Gebruik vaste momenten voor PS

Uw Staten roepen ons op om de vaste PS momenten (infosessies en commissies) te benutten voor de nieuwe Omgevingsvisie. U wilt daarbij gevoel krijgen hoe we dat voor ons zien.

Verwerking in opmaat naar beleid

In bijlage B6 Doorkijk naar vervolg kondigen we aan dat we in voorjaar 2021 een routekaart met u delen waarin de verschillende stappen inzichtelijk worden gemaakt: wanneer bent u waarvoor aan zet? Daarnaast geven we inzicht in de planning en data van de gebieds- en ontwerpatelier via onze internetpagina.

Toelichting:

De routekaart wordt specifiek voor PS-leden opgesteld om hen inzicht te geven op welke wijze zij informierend, meningsvormend en besluitvormend aan zet zullen zijn. Dat gebeurt op verschillende momenten in de tijd en op diverse manieren:

- Technische informatiesessies, waarin we PS-leden op inhoud ambtelijk van informatie voorzien
- Voortgangsberichten via Statenbrieven
- De grotere, halfjaarlijkse besluiten voorafgegaan door een meningsvormende behandeling van stukken
- Dat neemt niet weg dat er tussentijds ook besluiten van PS worden gevraagd zoals komend voorjaar bij de vaststelling van de onderzoeksagenda van de OER.
- De Omgevingsvisie is niet het exclusieve domein van de Commissie Ruimte. Op inhoud zullen vrijwel alle Statencommissies onderdelen van de Omgevingsvisie voorgelegd krijgen; de Omgevingsvisie gaat immers over een breed spectrum van de provinciale agenda.

Daarnaast zijn Statenleden van harte welkom om buiten het PS-vergadercircuit aan te haken bij bijeenkomsten, zoals de ontwerp- of gebiedsateliers of al dan niet actief deel te nemen aan een van de verschillende activiteiten die in het participatiespoor 'identiteit van Overijssel' nog worden ontwikkeld. De agenda voor deze activiteiten wordt actueel bijgehouden op de provinciale website, pagina Omgevingsvisie.

Bijlage B1 Grote uitdagingen en omgevingsdilemma's in Overijssel

We staan voor grote uitdagingen in Overijssel. Grote en complexe uitdagingen als de energietransitie, klimaatadaptatie en verduurzaming van de landbouw vragen om ruimte. Ook wonen, werken, mobiliteit en natuur hebben hun plek in de ruimte nodig. We zoeken naar goede combinaties, maar niet alles past naast elkaar en niet alles kan overal. We moeten kiezen of op eerder gemaakte keuzes terug durven komen.

Op verschillende plekken zien we de concurrentie om de ruimte groter worden wat leidt tot ingewikkelde vraagstukken en dilemma's. Hieruit volgen vragen waar we tijdens het maken van de nieuwe Omgevingsvisie een antwoord op moeten vinden, zodat we een heldere afweging met toekomstvaste keuzes voor Overijssel kunnen maken.

Hieronder worden de belangrijkste dilemma's die we tot nu toe hebben gevonden geschetst. Daaruit komen drie grote uitdagingen bovendien, waarop we ons in de nieuwe Omgevingsvisie willen richten.

Grote uitdaging 1: klimaatadaptatie, mitigatie & duurzame energie

Grote uitdaging 2: perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur

Grote uitdaging 3: verstedelijking en mobiliteit

De drie uitdagingen zijn aangemerkt als 'groot' omdat ze spelen op (boven)regionale schaal en invloed hebben op de ruimtelijke ontwikkeling van verschillende gebieden in Overijssel, op stromen en structuren (zoals het watersysteem en het mobiliteitsnetwerk), op wensen uit de samenleving en op functies (als landbouw, wonen, natuur). Alle drie de uitdagingen kennen onderliggende opgaven die vaak in samenhang moeten worden aangepakt, omdat ze onderling afhankelijk zijn. Denk daarbij in het bijzonder aan de samenhang in opgaven, zoals op het gebied van klimaat-, water, natuur en landbouw.

De drie grote uitdagingen zijn weergegeven op een kaart. Het gaat hierbij niet om precies afgebakende gebieden en uitdagingen, maar vooral over de samenhang met andere gebieden en uitdagingen. Deze drie uitdagingen zijn de basis voor het vervolgtraject, waarin nog ruimte is om zaken aan te scherpen/toe te voegen. De te beantwoorden hoofdvraag is hoe we onze grote uitdagingen in onderlinge samenhang ruimte gaan geven voor ontwikkeling met het oog op de gebiedseigen identiteit van onze regio's en realisatie van belangrijke waarden als gezondheid, sociale kwaliteit, economische kwaliteit, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Daarin vraagt het de nieuwe rode draad gezondheid specifiek onze aandacht, in relatie tot het bestaande stelsel van rode draden voor het omgevingsbeleid (ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en sociale kwaliteit).

A: Klimaatadaptatie, mitigatie en duurzame energie

In heel Overijssel merken we de gevolgen van een veranderend klimaat. Te weinig water zorgt voor droogte, bijvoorbeeld in Twente. Dit is schadelijk voor de natuur, maar ook voor

de landbouw. Ook bodemdaling in het veenweidegebied zorgt voor een bijdrage aan CO₂ uitstoot.

Hoe kunnen we inrichting van het land en het landgebruik afstemmen op het veranderend klimaat (klimaatadaptatie)? Hoe kunnen we landbouw, natuur en grondgebruik laten bijdragen aan de reductie van broeikasgassen en hoe zorgen we ervoor dat we energieneutraal zijn in 2050? Willen wij meer sturen op clustering van energie uitdagingen in bijvoorbeeld energiegebieden, zoals energielandschappen of laten wij deze keuze aan gemeenten en de markt? Welke uitdaging ligt er met de RES-sen, zeker ook na 2030?

Grote uitdaging 1: klimaatadaptatie, mitigatie & duurzame energie <i>Onderliggende samenhangende opgaven: wateroverlast, droogte, waterkwaliteit, broeikasgassen, energieopwek</i>
Water is onderdeel van alle grote uitdagingen en transities en moet daarmee verbonden zijn. Alle relevante wateraspecten daarin nemen we aan de voorkant mee. In overstromingsgevoelige gebieden en in laag gelegen gebieden als de IJsselvechtdelta overstromingsrisico's beperken, wateroverlast voorkomen, schade beperken en geen nieuwe vitale functies toevoegen
In hoger gelegen gebieden, zoals de zandgronden in Twente, droogteschade aan landbouw, natuur en scheepvaart beperken door water langer vast te houden (met name op hoge zandgronden) door bijvoorbeeld aanpassing peilbeheer (functie volgt peil) of versterking van de groenblauwe dooradering en de sponsfunctie van de bodem
In heel Overijssel zorgen voor voldoende en schoon drinkwater
Landbouw, natuur en grondgebruik laten bijdragen aan de 95% reductie van broeikasgassen, door bijvoorbeeld het beperken van veenverbranding, emissies van methaan en lachgas uit de landbouw en tegelijkertijd CO ₂ op te slaan in bodem, gewassen, nieuwe bossen en in houtige landschapselementen.
Ruimte voor de energietransitie ook na 2030, met het oog op doelen Klimaatakkoord voor 2050

B: Perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur

Uitdaging is om tot samenhangend beleid te komen voor alle ruimtegebruikers in het landelijk gebied. Hiervoor is het nodig dat we functies en vraagstukken die op elkaar ingrijpen in samenhang bekijken. Dit geldt voor landbouw, maar net zo goed voor water, klimaatadaptatie, natuur, energie, enzovoorts. Ruimte is schaars, het benodigd ruimtebeslag om opgaven te realiseren is groot. Dit noodzaakt tot verduidelijken hoe functies samenhangen.

Hoe creëren we een nieuwe samenhang tussen landbouw, natuur, biodiversiteit, tussen beschermen en benutten?

Grote uitdaging 2: perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur

Onderliggende **samenhangende** opgaven: economisch toekomstperspectief, vrijkomende agrarische bebouwing, stijging broeikasgassen, milieubelastende stoffen, versnipperde natuurgebieden, daling bodemvruchtbaarheid, schaalvergroting landbouw, daling biodiversiteit, daling waterkwaliteit, verhoging gezondheidsrisico's

Onderling verbinden van opgaven zoals water, landbouw en natuur

Toekomstperspectief voor boeren

Omgaan met vrijkomende agrarische bebouwing

Vormgeven aan (al dan niet hoogtechnologische) kringlooplandbouw

Verbinden van landbouw en omgeving

Verbeteren van bodemvruchtbaarheid

Verminderen van milieubelastende stoffen

Verminderen bewerking grond en toevoegen organische stof door in te zetten op kringlooplandbouw

Zorgdragen voor natuurverbetering door vergroten van de biodiversiteit

- buiten natuurgebieden door onder andere groenblauwe dooradering van het landelijk gebied
- binnen natuurgebieden door goede condities te creëren, natuurgebieden onderling goed te verbinden

C: Verstedelijking en mobiliteit

Steeds meer mensen willen wonen in Overijssel. Tot 2040 hebben we een uitdaging om 60.000 woningen te bouwen. Voor een deel door overloop vanuit de randstad waar vanuit een economische blik kansen liggen door groei inwoners, groei van de werkgelegenheid en voorzieningenniveau. Voor een ander deel autonome groei en op sommige plekken krimp. Daarnaast is er ruimte nodig voor duurzame mobiliteit binnen de daily urban systems van onze steden, kernen en dorpen om deze bereikbaar en leefbaar te houden. Ook over de grens. De aanstaande energietransitie vraagt veel van de Overijsselse leefomgeving en samenleving. Windturbines, zonneparken en warmtenetten moeten een plek krijgen. Het

liefst dichtbij de afnemers. We willen hittestress en wateroverlast voorkomen en de biodiversiteit versterken, zodat onze steden, kernen en dorpen een veilige gezonde en aangename plek blijven om te leven.

Gaat dit allemaal samen of moeten we hierin keuzes maken? Kunnen we al deze ruimtevragende functies in de bestaande steden, kernen en dorpen kwijt of hebben we ruimte in onze stads- en dorpsranden nodig? Of misschien zelfs nieuwe gebiedsontwikkelingen en infrastructuur in het landelijk gebied? Is daar (dan) ook plaats voor (nieuwe) grootschalige logistieke bedrijvigheid? En hoe zorgen we ervoor dat het 'sociale weefsel' in stand blijft en we naar elkaar blijven omzien?

Grote uitdaging 3: verstedelijking en mobiliteit

*Onderliggende **samenhangende** opgaven: vraag naar ruimte voor wonen, werken & voorzieningen, energievraag, mobiliteitsvraag, klimaat- **en water**vraagstuk, stijging broeikasgassen, milieubelastende stoffen, verhoging gezondheidsrisico's*

In West-Overijssel zien we dat veel grote uitdagingen samenkomen. Zo is in de Nationale Omgevingsvisie de regio Zwolle opgenomen binnen het Stedelijk Netwerk Nederland (SNN), die een stevige bijdrage moet leveren aan het oplossen van het nationaal woningtekort. Dit betekent een regionale woonopgave die ook Deventer raakt en een toename van de vraag naar energie en mobiliteit. En een vraag die ook een economische vraag met zich meebrengt: waar gaan die extra huishoudens straks werken? Daarnaast is Zwolle een laag punt in Overijssel waar het water van vijf kanten komt. Terwijl in Twente juist het water vastgehouden moet worden. Deze samenkost van uitdagingen geeft met name druk op de ruimte voor wonen, werken en voorzieningen in onze steden. **En biedt mogelijk nieuwe kansen voor de vitaliteit van dorpen en kernen.**

Afhankelijk van de verstedelijkingskeuzes **voor wonen, werken** zullen knelpunten in het mobiliteitssysteem ontstaan of verergeren. Bijvoorbeeld enerzijds de verstedelijking van Twente in relatie tot Munster en Osnabrück en anderzijds, de verbinding met de randstad en de N35 incl. het spoor tussen Twente en Zwolle.

Voor alle drie de grote uitdagingen stellen we ons de vraag hoe wij de grote ruimteclaims voor klimaat & energie, landbouw, voedsel & natuur en verstedelijking & mobiliteit invullen op een manier waarbij aan alle uitdagingen wordt voldaan en niet slechts die functie of oplossing de voorkeur krijgt met de minste weerstand of het beste verdienmodel; hoe houden we Overijssel in balans?

Ten slotte, al deze dilemma's doen wat met het Overijsselse landschap en met de kwaliteit van onze leefomgeving. Het grijpt in op belangrijke waarden als gezondheid, duurzaamheid, sociale kwaliteit, economische kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast doet het ook wat met de Overijsselse samenleving. Hoe zorgen we ervoor dat de

kenmerkende identiteit van onze regio's overeind blijft? Hoe zorgen we ervoor dat we ons thuis blijven voelen? Hoe zorgen we voor begrip en steun voor de uitdagingen? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat onze Overijsselse identiteit van samenwerken en gunnen de basis blijft voor het Overijssel waar we trots met onze kleinkinderen leven in 2050?

Deze dilemma's vragen om afwegingen, antwoorden en keuzes. Dit begint met het goede gesprek samen met onze partners **en inwoners**. Samen met hen willen we de uitdagingen en hun dilemma's verder onderzoeken, nieuwe oplossingen schetsen en zo verder bouwen aan ons Overijssel aan de hand van een nieuwe Omgevingsvisie.

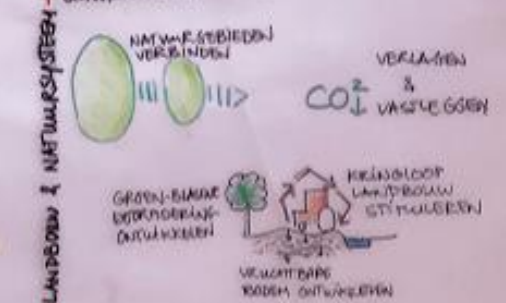
Overijsselse Majeure Uitdagingen



OPGAVE 1. KLIMAAT MITIGATIE & ADAPTATIE & DUURZAME ENERGIE



OPGAVE 2. PERSPECTIEF LANDBOUW & ONTWIKKELING NMT WAR



OPGAVE 3. VERSCHEIDEN. MOBILITEIT





Bijlage B2 Wat voor een Omgevingsvisie maken we?

De Omgevingsvisie schetst de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn (2030 en verder) in Overijssel. Het geeft daarmee ook weer wat voor een provincie we zijn: wat we belangrijk vinden en hoe we daaraan werken. De opdracht, zoals verwoord in ons coalitieakkoord om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie is, vanwege de complexe uitdagingen die op ons afkomen, een ingewikkelde opgave. Maar wel één waarvan we overtuigd zijn dat we die met elkaar kunnen realiseren.

In deze notitie beschrijven we wat voor een Omgevingsvisie we willen maken. De ambitie die we hierin schetsen is gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie en onze ervaringen met de huidige Omgevingsvisie (bijlagen B5) en zal vertrekpunt zijn voor de manier waarop we gaan samenwerken en sturen op onze opgaven, ambities en belangen (zie bijlage B3) en voor de participatiestrategie die in het verlengde hiervan ligt (zie bijlagen B4 en B4a).

Een samenbindend document

In Overijssel werken we samen vanuit een stevig fundament. We kijken verder dan het eigen belang, luisteren naar elkaar en kijken naar datgene wat ons verbindt: de innerlijke wil om samen te werken aan een nóg mooier en beter Overijssel. Nu, en in de toekomst. De Omgevingsvisie is daarom een nieuwe visie die herkenbaar is en breed gedragen is in Overijssel.

We spreken bij deze nieuwe Omgevingsvisie meer van een samenbindend document, dan van een Omgevingsvisie als zelfbindend document. Dit vindt zijn weerklink in de aard van het stuk, namelijk: een stuk waarin de vergezichten zijn geschetst waar we aan werken en waarin heldere kaders en uitgangspunten zijn opgenomen over de wijze waarop we dat doen. Door duidelijk te maken waar we als provincie voor staan, op basis van onze provinciale belangen, is er juist ruimte om met elkaar verder te bouwen aan onze prachtige provincie. Ruimte voor initiatieven, samenwerkingen en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarmee is de nieuwe Omgevingsvisie een flexibel en ambitieus document. Het zet de grote lijnen uit en is tegelijkertijd wendbaar met het oog op de (transitie) opgaven. Bovendien laat dit ruimte voor lokale afwegingen en flexibiliteit in het vaststellen van de wijze van uitvoering (maatwerk). De Omgevingsvisie stelt de grote uitdagingen centraal. Het bevat de hoofdlijnen van beleid en geeft richting aan de verdere uitwerking en uitvoering in programma's en andere instrumenten uit de omgevingswet, waarmee we ons beleid kunnen realiseren.

Balans op inhoud en op samenwerken en sturen

Dat vergt van ons om blijvend te zoeken naar "balans". Zowel op inhoud (in het samenspel binnen en tussen opgaven, ambities en doelen) als in de manier waarop we (samen)werken (loslaten maar ook duidelijk richting geven waar dat moet; zie onderdeel "samenwerken en sturen", in bijlage B3). Uit de evaluatie van onze huidige Omgevingsvisie (zie bijlage B5b) blijkt dat onze partners daar ook om vragen: een provincie die kiest én die ruimte geeft. Daar zit dan ook de grote uitdaging voor ons. Het onderstreept het belang van nauwe samenwerking, reële verwachtingen en heldere communicatie – ook gedurende het creatieproces van de Omgevingsvisie. Niet alles kan, er moeten keuzes worden gemaakt (zie bijlage B1 Grote uitdagingen en Omgevingsdilemma's). We vinden het belangrijk om de consequenties van de (te maken) keuzes en onze afwegingen daarbij, inzichtelijk te maken. De dilemma's die hieruit naar voren komen, maken we daarom helder én bespreken we zowel binnen de provinciale organisatie als met onze partners **en inwoners**.

Visie

De Omgevingsvisie is een echt visie stuk, waarin de ambities uit de Startnotitie volop doorklinken: "Kies, Verbind, Vertel". We kijken vooruit en koppelen daaraan de betekenis voor de ('iets') minder verre toekomst. Het inspirerende vergezicht schetsen we vanuit

de huidige kwaliteiten die we langjarig willen koesteren en de trends en ontwikkelingen (zie bijlage B5a de Staat van de Overijsselse Leefomgeving). Het werken aan de lange termijn is immers onlosmakelijk verbonden met de middellange én korte termijn. Vandaar dat we ons richten op 2050 en op 2030 als tussenstip. Dit doen we zonder een "eindbeeld" te schetsen of een blauwdruk te geven, maar door uitgangs-/vertrekpunten te formuleren, die de kaders stellen voor ontwikkeling de komende jaren. De ambities en beleidsdoelen zijn (grotendeels) provinciebreed, maar wanneer we ze in samenhang bezien, krijgen ze een gebiedsgerichte inkleuring. Gebiedsgericht doet recht aan de verschillen en identiteiten die er in Overijssel zijn, met welke uitdagingen we te maken hebben en waar we in onze aanpak rekening mee willen houden.

De Omgevingsvisie is vormvrij. We werken uiteraard aan een stuk dat begrijpelijk en leesbaar is, zodat het – nog meer dan nu – gelezen en gebruikt wordt. Een Omgevingsvisie die echt behulpzaam is in het 'tackelen' van de belangrijke maatschappelijke opgaven. Verhalen, goede voorbeelden en duidelijke taal helpen daarbij. Onze Omgevingsvisie realiseren we met verschillende instrumenten die logischerwijs voortvloeien uit de visie. Een mix van inspirerende, richtinggevende en normerende instrumenten. De omgevingsverordening, die samen met de programma's regelt wat nodig is in voor het realiseren van de ambities en doelstellingen van onze Omgevingsvisie, houden we zo beperkt mogelijk.

Bijlage B3 Samenwerken en sturen in de nieuwe Omgevingsvisie

De grote uitdagingen uit de Omgevingsvisie (opgenomen in bijlage B1) en onze ambities voor wat voor Omgevingsvisie we willen maken (bijlage B2), geven richting aan onze activiteiten voor de komende jaren. Maar hoe gaan we dat doen? In dit document beschrijven we de kern van onze samenwerkings- en sturingsfilosofie, die aan de basis staat van onze participatiestrategie (bijlagen B4 en B4a). In het vervolgtraject (geschetst in bijlage B6) werken we dit verder met onze partners uit, gekoppeld aan de inhoud van de Omgevingsvisie.

De tijden zijn anders dan bij het opstellen van de revisie van de Omgevingsvisie in 2017. Dat betekent ook dat opnieuw gekeken wordt naar hoe wij samenwerken en sturen. Maatschappelijke opgaven zijn ingewikkelder en dringender geworden. De nieuwe Omgevingswet kent verantwoordelijkheden en bevoegdheden toe aan de provincie. Ook vraagt de Omgevingswet een scherpere afweging over wat de provincie in de maatschappelijke opgaven ziet als provinciaal belang en hoe zij haar inzet en rol bepaalt (zie ook bijlage B4a *Totstandkoming participatiestrategie*).

Uit de evaluatie van de Omgevingsvisie (bijlagen B5) volgt ook het dilemma dat men aan de ene kant meer ruimte wil geven aan initiatieven van onderop en aan de andere kant vraagt om een sturende overheid om dringende maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Het Overijsselse samenwerken en sturen is gebaseerd op het samenwerken aan opgaven en op de sturing die vanuit onze (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden nodig is. Hieronder gaan we op beide aspecten in:

1. Onze Overijsselse samenwerkings- en sturingsfilosofie

Bouwstenen

Onze samenwerkings- en sturingsfilosofie bestaat uit een aantal bouwstenen. Ze dragen allemaal "een steentje bij" aan het brede palet van ons handelen en hebben gezamenlijk een nadrukkelijke Overijsselse inkleuring. Deze bouwstenen worden altijd in samenhang toegepast. Ze kunnen in verschillende situaties tot verschillende oplossingen leiden. Zo kunnen we maatwerk bieden. Onze bouwstenen in willekeurige volgorde zijn:

- a. "De opgave centraal": Vanuit de Omgevingsvisie werken we aan de opgaven waar we in Overijssel voor staan. Dat is hét startpunt voor het bepalen van onze inzet en rol(len). We zijn daarin adaptief. Afhankelijk van wat de opgaven van ons vraagt, kan onze inzet bijvoorbeeld per fase verschillen.
- b. "Integraliteit": Door opgaven te koppelen ontstaan kansrijke mogelijkheden. Deze integrale benadering moet doorwerken in de wijze waarop we de visie gaan waarmaken en instrumenten inzetten, bijvoorbeeld via gebiedsgerichte aanpak, thematisch bij specifieke opgaven of meer algemeen bij opgaven die in heel Overijssel spelen.
- c. "Samen bouwen we aan Overijssel": De toekomst van Overijssel wordt door velen gemaakt: organisaties, inwoners, instellingen, bedrijven en overheden. Dit vraagt om een gezamenlijke inzet. In Overijssel werken we volgens de principes van de voorkantsamenwerking. Samenwerking vanaf het begin van een traject bindt en verbindt partners en opgaven. Ieder vanuit zijn eigen mogelijkheden en inzet. Vanuit de voorkantsamenwerking zijn er vijf dimensies waaraan gewerkt wordt voor het welslagen van een goede samenwerking:

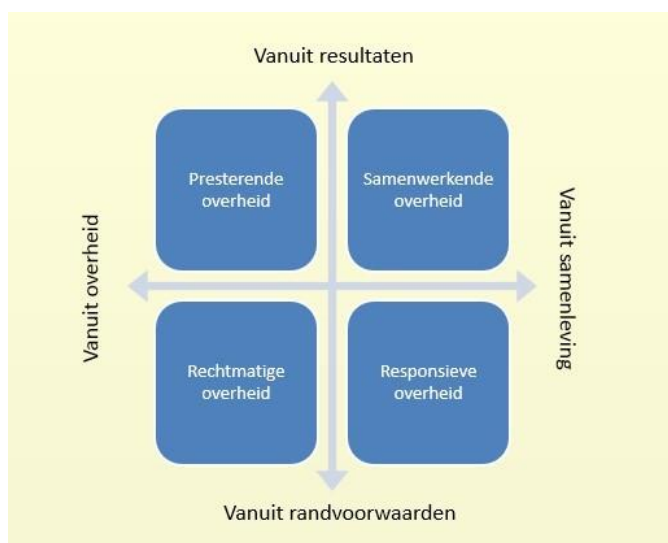
- 1) we formuleren gezamenlijk de ambitie,
 - 2) we zorgen ervoor dat deze ambitie zoveel als mogelijk recht doet aan alle (individuele, organisatorische en collectieve) belangen van de partners,
 - 3) we investeren in de onderlinge relaties,
 - 4) we organiseren de samenwerking conform de ambities en belangen en
 - 5) we ontwikkelen een proces om samen stappen te kunnen zetten van gedeelde ambitie naar gezamenlijk handelen. We werken samen in wisselende coalities bij de 'uitvoering' van ons beleid. Bijzondere aandacht hebben we voor het samen optrekken met inwoners en "gebruikers" om opgaven met de lokale kennis en energie te verbinden.
- d. "Lokaal wat kan, regionaal wat moet": Taken in de leefomgeving worden in principe uitgevoerd door gemeenten en waterschappen. De provincie neemt vooral verantwoordelijkheid voor bovenlokale belangen en voor wettelijke provinciale taken.
 - e. "Rolbewust": We kiezen onze rol bewust. We doen dit tijdig en in samenspraak met onze partners en inwoners. Hierdoor zijn we ook zoveel mogelijk voorspelbaar in ons handelen. Naast de meer klassieke rollen als presterende en rechtmatige overheid, die nodig zijn voor het vervullen van onze (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden, hebben we in toenemende mate ook een rol als samenwerkende en participerende overheid (zie model NSOB hieronder). Door telkens duidelijk te zijn over onze rollen, ook wanneer we met meerdere "petten" op deelnemen, zijn we navolgbaar in ons handelen.
 - f. "Ja, mits"/"Ruimte voor initiatief": We werken vanuit een open uitnodigende houding, uitgaande van wat mogelijk is. Beleid biedt ruimte voor maatwerk per gebied. Het accent ligt daarbij op 'voorkantsamenwerking': in een zo vroeg mogelijk stadium overleggen en vanuit de mogelijkheden en verantwoordelijkheden helderheid bieden over de ruimte voor het initiatief en hoe wij kunnen bijdragen (zowel planologisch als procedureel). Wij stellen ons open en flexibel op en laten het initiatief zoveel mogelijk bij de ander, tenzij er meerwaarde ligt in samenwerking. Daarbij laten wij ook zo snel mogelijk weten wanneer een initiatief niet past.
 - g. "Aansluiting zoeken": We sluiten aan bij wat er al gebeurt. We benutten bij voorkeur bestaande netwerken en samenwerkingsverbanden. De provincie tuigt niet iets nieuws op als er al initiatieven bestaan die aan dezelfde doelen bijdragen. Hiermee beperken we zoveel mogelijk ook de administratieve lasten.
 - h. "Niet afschuiven": Effecten van opgaven in beeld helpt bij het kiezen van een rol. De provincie werkt aan belangrijke transitie en opgaven in het fysieke domein. Deze opgaven hebben impact op de gehele leefomgeving. Met een vergelijkingskader (zie figuur onder 2: sturing op opgaven, ambities en doelen) kunnen we de impact van nieuw beleid op de leefomgeving in kaart brengen en verschillende opties vergelijken. Door tijdig in kaart te brengen welke gevolgen nieuw beleid heeft op de leefomgeving kunnen keuzes gemaakt worden die streven naar minimale negatieve effecten op de omgeving, en maximale benutting van kansen om de omgeving te verbeteren. Als bepaalde opgaven grote effecten met zich mee brengen, kan dat gevolgen hebben op onze afwegingen en keuzes, en dus op de manier waarop de provincie sturing wil geven.

Veranderende houding provincie: "samenwerken waar kan, sturen waar nodig"

We zijn gewend om als rechtmatige en presterende overheid te sturen (klassieke rollen). De huidige tijd en complexiteit van opgaven vraagt steeds meer een manier van werken waarin we de maatschappelijke opgaven samen met onze stakeholders aanpakken. Dit vraagt om een sturing die hand in hand gaat met samenwerking. We zullen, nog meer

dan nu, ruimte en vertrouwen moeten geven en moeten samenwerken om de opgaven en uitdagingen verder te brengen.

Dat betekent niet dat de klassieke rollen zullen verdwijnen. Die blijven noodzakelijk. Er zijn immers spelregels nodig voor het borgen van basiskwaliteiten en voor de wijze waarop we met elkaar samenwerken. Bovendien leggen de maatschappelijke opgaven een grote claim in het ruimtelijk domein. Niet alles past naast elkaar en niet alles kan overal. We moeten opgaven koppelen, combineren en als het niet anders kan, kiezen. Er wordt van de provincie nadrukkelijk om sturing gevraagd. We blijven dat doen in het belang van realisatie van opgaven. Dat betekent dat we aan de voorkant van de beleidsvorming en van de uitvoering helder zijn over de manier waarop wij sturen en samenwerken vanuit het credo: **"samenwerken waar kan, sturen waar nodig"**.



Figuur: model NSOB over de rollen van de overheid

Samen met andere spelers in het veld wordt gezocht naar een balans van samenwerken en sturen, om zowel te stimuleren die goed zijn voor inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden als omgevingskwaliteiten te behouden en te versterken.

Er kan het volgend onderscheid worden gemaakt in de rollen met bijbehorende instrumenten:

- Samenwerkende overheid: Bovenregionaal afstemmen met partijen. We zijn partner en verbinder, met instrumenten als convenanten, kennisoverdracht en (inter)bestuurlijke programma's.
- Responsieve overheid: zoveel mogelijk overlaten aan initiatieven uit de samenleving. We zijn bemiddelaar, met instrumenten als co-creatie. Laat initiatieven zoveel mogelijk over aan de samenleving.
- Presterende overheid: eigen investeringen en onmisbare prestaties leveren. We zijn opdrachtgever, eigenaar of beleidsontwikkelaar, met instrumenten als opdrachten en subsidies.
- Rechtmatige overheid: wettelijke bevoegdheden inzetten als normerend optreden noodzakelijk is. We zijn regelgever en toezichthouder, met instrumenten als verordening, handhaving en inpassingsplan.

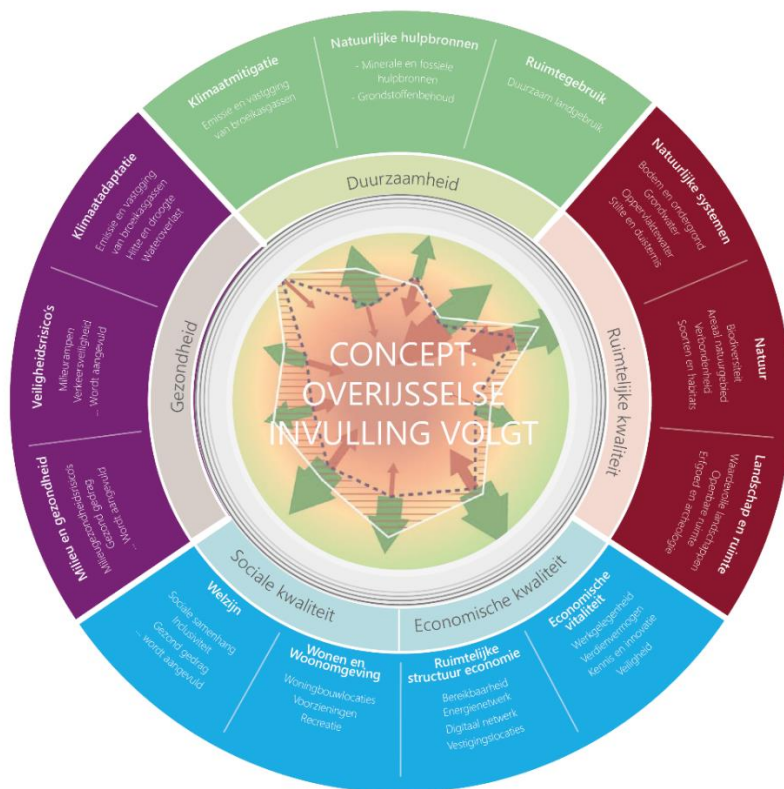
De provincie zoekt steeds naar de meest effectieve weg om opgaven te realiseren in een speelveld met veel andere partijen met eigen belangen en verantwoordelijkheden. Daarbij zet de provincie bij voorkeur in op samenwerking, maar wordt ook gestuurd als dat nodig is. Voor de totstandkoming van de participatiestrategie (bijlage B4a) zijn de rollen uitgewerkt en gekoppeld aan participatiestijlen die daarbij passen.

2 Sturing op opgaven, ambities en belangen

De complexiteit van opgaven, de ambities, de rol en belangen van de provincie en gewenste duidelijkheid en transparantie van keuzes (zie evaluatie) vragen om een sturing vanuit de Omgevingsvisie. Sturen om duidelijkheid te bieden wat wel en niet kan. Gevolg van die duidelijkheid is dat je ruimte kan bieden voor maatwerk in samenwerking. Samenwerken en sturen gaan dus hand in hand met elkaar.

We dragen onze verantwoordelijkheid als gebiedsregisseur in het ruimtelijk-economisch domein en vanuit onze zorg voor (de ontwikkeling van) het landschap. Dit doen we door onze beleidslijnen te voorzien van gedachten over samenwerking en rol. We sturen vanuit de rode draden (gezondheid, sociale kwaliteit, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit) en onze ambities door die te vertalen in normerende, richtinggevende en inspirerende beleidsuitspraken.

Hierbij ontwikkelen we een Overijssels rad van de leefomgeving dat de effecten van beleidskeuzes op de fysieke leefomgeving in beeld brengt. Door middel van het rad kan gekeken worden of een initiatief bijdraagt aan het verbeteren van de leefomgeving, of juist negatieve effecten heeft die gecompenseerd moeten worden. Het rad helpt initiatiefnemers om alternatieven te bedenken die optimaal bijdragen aan de leefomgeving door middel van 13 thema's gekoppeld aan de 4 rode draden Gezondheid, sociale kwaliteit, duurzaamheid en ruimtelijke Kwaliteit S. Daarnaast is ook het thema 'Economische kwaliteit' toegevoegd om ook de effecten op ruimtelijke-economische functies af te kunnen wegen.



De mate waarin een initiatief bijdraagt aan provinciale ambities en belangen bepaalt de rol die de provincie hierin kan nemen.

3 Sturing via de omgevingsverordening

De Omgevingsverordening omvat alle regels die we in het kader van het nieuwe omgevingsbeleid nodig achten om provinciale belangen te beschermen en te behartigen. De Omgevingsvisie en Verordening liggen in elkaar verlengde en doorlopen een gezamenlijk traject voor besluitvorming en participatie met ketenpartners.

Samen maken we ons Overijssel

participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie

Bijlage B4

Programma Nieuwe Omgevingsvisie

5 februari 2021

Colofon

Uitgave

Provincie Overijssel

EDO-registratiekenmerk

2020/9051065

Datum

5 februari 2021

Auteur

Programma nieuwe Omgevingsvisie

Adresgegevens

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2

Postbus 10078

8000 GB Zwolle

Telefoon 038 499 88 99

Fax 038 425 48 88

www.overijssel.nl

postbus@overijssel.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
2.	Onze participatiestrategie	6
2.1.	Uitgangspunten voor de participatiestrategie	6
2.2.	Strategie voor participatie nieuwe Omgevingsvisie	7
3.	Uitwerking participatiestrategie	8
3.1.	Participatie voor de Omgevingsvisie als geheel	8
3.2.	Participatie en klimaatadaptatie, mitigatie & duurzame energie	8
3.3.	Participatie en perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur	9
3.4.	Participatie verstedelijking & mobiliteit	9
3.5.	Identiteit van Overijssel	9

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In de startnotitie van de nieuwe Omgevingsvisie (door Provinciale Staten vastgesteld op 3 juni 2020) kondigden wij aan dat we, in gesprek met Provinciale Staten en op basis van een nadere verkenning een participatiestrategie wilden opstellen. Het document dat u nu leest is het resultaat daarvan. De participatiestrategie is gebouwd op wat de evaluatie en huidige Omgevingsvisie ons leert (bijlagen B5), ligt in het verlengde van onze samenwerkings- en sturingsfilosofie (opgenomen in bijlage B4) en bestaat uit een basisstrategie voor de Omgevingsvisie als geheel en een strategie op inhoud. De exacte invulling van participatie (wie we op welk moment een gesprek aangaan, informeren, consulteren, samen creëren of om advies vragen) zal rondom de inhoud van de drie benoemde grote uitdagingen (toegelicht in bijlage B1) in de eerste helft van 2021 verder worden vormgegeven (voor een doorkijk naar het vervolgtraject zie bijlage B6). Participatie is immers een middel om de verbinding tussen ons als provinciale overheid en de samenleving te versterken. Deze participatiestrategie is uitgewerkt in een participatie aanpak (bijlage B4b).

2. Onze participatiestrategie

2.1. Uitgangspunten voor de participatiestrategie

Voor de participatiestrategie van de nieuwe Omgevingsvisie hanteren we een aantal uitgangspunten. Daarbij is de kern: ***Vanuit onze formele opdracht en de rol die de Omgevingswet van ons verlangt zien we het als onze taak om kaders te bepalen, waar we samen met onze partners in de regio verder invulling aan zullen geven. We informeren, consulteren en vragen ze om advies, maar uiteindelijk nemen we zelf de verantwoordelijkheid voor de besluiten in de Omgevingsvisie.***

Daarnaast erkennen we de volgende uitgangspunten:

- Overijssel kent een lange traditie van samenwerken, samen optrekken en samen creëren. Participatie is dus niet nieuw, maar zien ook in dat we ons er op kunnen blijven verbeteren.
- De betrokkenheid van onze maatschappelijke partners met het Omgevingsbeleid is al behoorlijk, maar we zien dat een groot deel van onze inwoners zich nauwelijks betrokken voelt. En dat terwijl de Omgevingsvisie zich bij uitstek leent voor deze betrokkenheid; het gaat in die visie immers om waarden en ontwikkelingen die heel dicht bij mensen staan. Deze betrokkenheid willen we vergroten.
- We zien participatie als een middel om de verbinding tussen de provincie Overijssel en de samenleving te versterken. Daarmee is participatie uitdrukkelijk geen op zichzelf staand doel, maar draagt participatie vanuit de inhoudelijke provinciale opgaven bij aan het vormgeven van de toekomst van Overijssel. Voor ieder inhoudelijk spoor een aangepaste participatie-aanpak.
- We onderscheiden verschillende groepen in de samenleving die hun eigen participatie verdienen.
 - Onze professionele partners zien we als partijen met wie we samen willen creëren. Dit zijn onder meer: de 25 Overijsselse gemeenten, de waterschappen, onze buurprovincies en Oosterburen en de belangenorganisaties in Overijssel.
 - Onze inwoners, al dan niet georganiseerd in lokale stichtingen, coöperaties en verenigingen, willen we bevragen op hun wensen en meningen van hun eigen leefomgeving.
- We streven een eigentijdse participatiestijl na waarin we iedereen serieus nemen, omdat we inzien dat de integrale opgaven van de Omgevingsvisie in de regio – en daarmee de provinciale doelen – zonder hen niet realiseerbaar zijn.
- In het vormgeven van de participatie borduren we, waar mogelijk voort op lopende samenwerkingsverbanden en overlegstructuren.
- Daarin vinden we het noodzakelijk om waakzaam te zijn op de verwachtingen die we wekken en alert te zijn op het terugkoppelen van de zaken die we als provinciale overheid met de consultaties, adviezen en co-creaties hebben gedaan.
- Voor wat betreft de inwoners streven we naar een zogenaamde inclusieve benadering, waarbij zowel de mensen die ons snel weten te vinden (onze “vaste klanten”) als de mensen die daar wat minder snel aan toekomen, weten te bereiken. Dit vraagt om een mix aan instrumenten.
- We zetten in op het gebruik van digitale middelen om brede groepen in de Overijsselse samenleving te bereiken. Zeker ook in een tijd van COVID19-lockdown die ons heeft laten inzien dat er op digitaal vlak middelen zijn waarmee we meer kunnen bereiken dan met ‘traditionele’ vormen van participatie.

Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de bouwstenen voor participatie, die opgenomen zijn in bijlage B4 (participatiestrategie).

2.2. Strategie voor participatie nieuwe Omgevingsvisie

In de strategie voor participatie maken we onderscheid in de basisstrategie voor de Omgevingsvisie als geheel en de strategie op inhoud. De basisstrategie voor de Omgevingsvisie als geheel bestaat uit: het werken aan de bekendheid van de Omgevingsvisie, het informeren, consulteren en vragen van onze stakeholders en inwoners om advies, en het communiceren over de totstandkoming van de Omgevingsvisie. De basisstrategie voor participatie op inhoud is als volgt: *Vanuit verschillende inhoudelijke beleidsopties voor de Omgevingsvisie informeren, consulteren en vragen we onze inwoners om advies over richtinggevende en inspirerende beleidsuitspraken. Daarnaast vragen we onze stakeholders in de regio om samen met ons, waar mogelijk, invulling te geven aan hoe we het beleid gebiedsgericht kunnen invullen en realiseren.*

Uit de evaluatie van de Omgevingsvisie (bijlagen B5) blijkt onder meer dat stakeholders behoefte hebben aan sturing en samenhang. De provincie stelt in beginsel de kaders, maar geeft betrokkenen de gelegenheid problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze ideeën spelen een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. De provincie houdt rekening met de resultaten, maar verbindt zich hier niet per se aan. Zij kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. Hoe meer de kaders van de Omgevingsvisie samen met onze partners zijn vormgegeven, hoe meer samenbindend vermogen onze Omgevingsvisie krijgt. Mogelijk passende werkvormen die we bij deze participatiestrategie in kunnen zetten zijn: het werken met participatiegroepen, expertmeetings, gebiedsateliers en debatten.

Inmiddels ligt het voorstel voor om de pijlen van de Omgevingsvisie op drie grote uitdagingen te richten:

- Klimaatadaptatie, mitigatie en duurzame energie
- Perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur
- Verstedelijking en mobiliteit

Daarnaast hebben we vanuit de in de startnotitie vastgestelde ambities (Kies. Verbind. Vertel.) geconstateerd dat 'Het verhaal van Overijssel' meer is dan de feitelijke beschrijving van de kwaliteiten van de leefomgeving (catalogus gebiedskenmerken). Dit verhaal, gevat in het in woord en beeld benoemen van de kernwaarden van de diverse Overijsselse gebieden, de identiteit van Overijssel, zien we bij uitstek als een traject waarin we de input van onze inwoners nodig hebben.

Dit betekent dat we voor de Omgevingsvisie als geheel een basisstrategie voor participatie hebben en een strategie voor de inhoud van de Omgevingsvisie waar we de participatie op richten: de drie grote uitdagingen en als vierde spoor de identiteit van Overijssel.

3. Uitwerking participatiestrategie

In dit hoofdstuk zoomen we in op de wijze waarop we de participatie voor de Omgevingsvisie als geheel en voor de inhoudelijke uitdagingen, concreet vorm denken te geven. Daarbij willen we graag aantekenen dat, in de stappen die we zetten met onze stakeholders, de leden van Provinciale Staten, net zoals bij de bijeenkomsten in het kader van de evaluatie van de huidige Omgevingsvisie het geval was, nadrukkelijk worden uitgenodigd om de ontwerpessies mee te maken. Wij nodigen hen daarbij uit als toehoorder bij de diverse bijeenkomsten.

3.1. Participatie voor de Omgevingsvisie als geheel

In de participatie voor de Omgevingsvisie als geheel voorzien we vijf hoofdlijnen:

- Werken aan de bekendheid met de Omgevingsvisie in Overijssel naar 40% tegen 27% nu. Dat doen we niet alleen door het organiseren van bijeenkomsten en peilingen in najaar 2021 en 2022, maar ook door het aanbieden van informatie over de Omgevingsvisie. Deze peilingen zijn voor ons bovendien goede momentopnames om eventueel in het traject op bij te sturen.
- Verschillende rondes met atelierbijeenkomsten. Deze ateliers staan open voor PS en voor stakeholders (gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties) om hierin samen te creëren, met het oog op advisering aan de provincie. We zullen in deze ateliers ook nadrukkelijk verkennen in hoeverre stakeholders bereid zijn om daadwerkelijk vanuit hun expertise mee te schrijven aan de Omgevingsvisie, zolang duidelijk is dat de eindverantwoordelijkheid van het eindproduct en daarmee de eindredactie van de Omgevingsvisie bij de provincie ligt.
- We gaan samen met inwoners aan de slag om de identiteit van Overijssel - de kernwaarden van jouw leefomgeving - scherp op het netvlies te krijgen in een samenlevingsbrede consultatie.
- Consultatierondes met inwoners over opties voor beleid. Een groep inwoners wordt gepeild over wat zij vinden van de beleidsopties die ontwikkeld worden voor het gebied waar zij wonen. De opbrengsten van deze peiling worden verwerkt in de concept Omgevingseffectrapportage.
- Externe communicatie die bijdraagt aan de participatiedoelen. Aan de hand van digitale nieuwsbrieven (Ogen op de Omgevingsvisie), de website en social media zullen we ook de inwoners van Overijssel blijvend informeren over de Nieuwe van de Omgevingsvisie. Hierin zullen ook de wettelijk verplichte participatiemomenten van ter inzage legging van de Onderzoeksagenda voor de Omgevingseffectrapportage, de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en de Omgevingseffectrapportage een plek krijgen. Hiervoor wordt in Q1 van 2021 een communicatieplan opgesteld.

Hieronder wordt voor elk van de drie Grote uitdagingen en voor 'de identiteit van Overijssel' aangegeven hoe we participatie concreet vorm denken te geven.

3.2. Participatie en klimaatadaptatie, mitigatie & duurzame energie

Deze grote opgave gaat geheel Overijssel aan, maar kent per gebied andere spelers. Daarbij heeft het vraagstuk niet alleen betrekking op de overheden, maar ook op een rijke variatie aan marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Soms zijn ze al verenigd in samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de RES-en), maar soms ook nog helemaal niet.

Voor het participatietraject sluiten we aan bij Gebiedsgerichte aanpak stikstof, welke zich met gebiedsregisseurs richt op de aanpak van het stikstofvraagstuk in 6 Overijsselse gebieden: Noordwest-Overijssel, Vechtdal, Salland, West-Twente, Noordoost-Twente, Zuid-Twente. Binnen deze gebieden sluiten we aan bij bestaande samenwerkingsverbanden, zoals het Veenweidetraject en de Ontwikkelopgave in Noordwest-Overijssel en Ruimte voor de Vecht in het Vechtdal.

Participanten zijn waterschappen, Rijkswaterstaat, KNMI, Vitsens, Climate Campus, gemeenten, LTO

3.3. Participatie en perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur

Voor het participatietraject sluiten we ook aan bij Gebiedsgerichte aanpak stikstof (zie hierboven). Voor de hand liggend is dat we voor deze opgave vooral inzetten op gesprekspartners vanuit de maatschappelijke organisaties in de hoek van agrarische en niet-agrarische bedrijven, natuur- en milieuorganisaties, gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en overige gebiedspartners. Daarnaast willen we een verbinding maken met de netwerken die op het netvlies staan van de programma's Sociale Kwaliteit en Vitaal Platteland. Dit om de aspecten sociale kwaliteit en gezondheid in het uitdenken van de opgaven en oplossingen een plek te geven.

3.4. Participatie verstedelijking & mobiliteit

De Overijsselse omgeving van steden, dorpen en kernen vragen om een regionale eigen aanpak (op basis van daily urban systems) en participanten. Voor de creatiefase denken we aan participanten als ontwikkelaars, bouwers, gemeenten, woningcorporaties, beheerders bedrijventerreinen, retail, ecologen, onderwijs, vervoerders en transporteurs, maar ook, gezien de aard van het vraagstuk en het belang dat we hechten aan rode draden als gezondheid, sociale kwaliteit en duurzaamheid aan partijen uit deze velden.

Naast de schaal van daily urban systems zullen we ook de schaal van andere provincies en (in het geval van Twente) Duitsland in de ontwerpateliers een plek geven.

3.5. Identiteit van Overijssel

De identiteit van Overijssel wordt niet alleen bepaald op basis van een feitelijke beschrijving van waarden, maar door het verhaal daar achter, dat nog meer betekenis geeft aan plekken in de leefomgeving van mensen. We kunnen die betekenis, die identiteit, alleen maar naar boven halen door daar samen met inwoners in te duiken. We zien diverse voorbeelden van dergelijke "DNA-aanpakken" op diverse plekken in en buiten Overijssel terug.

Daarnaast zien we concrete aanleiding voor dit traject vanuit de in de startnotitie vastgestelde ambities (Kies. Verbind. Vertel.), waarbij we constateren dat 'Het verhaal van Overijssel' meer is dan de feitelijke beschrijving van de kwaliteiten van de leefomgeving (zoals momenteel wordt gehanteerd in de catalogus gebiedskenmerken). Dit verhaal van Overijssel, gevat in het in woord en beeld benoemen van de kernwaarden van de diverse Overijsselse gebieden, zien we bij uitstek als een traject waarin we de input van onze inwoners keihard nodig hebben. Aan wie kunnen we dit immers beter vragen dan onze inwoners? We denken aan vormen waarin een representatieve vertegenwoordiging input levert, zoals in 'het groot' gebeurt in de

Klimaatdiscussie in Frankrijk of een constitutioneel beraad in Ierland, of, wat kleiner, bij het opstellen van een burgerbegroting in de gemeente Raalte. Aanvullend zien we dat digitale participatiemiddelen goed hiervoor kunnen worden ingezet; denk aan polls, een Facebookcampagne, het stellen van vragen aan bezoekers van bestaande evenementen. Dit sluit aan bij de manier waarop inwoners mee willen denken over de Omgevingsvisie, zo blijkt ook uit de evaluatie.

Samen maken we ons Overijssel

Totstandkoming participatiestrategie nieuwe Omgevingsvisie

Bijlage B4a

Programma Nieuwe Omgevingsvisie

5 februari 2020

Colofon

Uitgave

Provincie Overijssel

EDO-registratiekenmerk

2020/9051066

Datum

7 december 2020

Auteur

Programma nieuwe Omgevingsvisie Overijssel

Adresgegevens

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2

Postbus 10078

8000 GB Zwolle

Telefoon 038 499 88 99

Fax 038 425 48 88

www.overijssel.nl

postbus@overijssel.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding	5
2.	Bouwstenen voor de participatie strategie	6
2.1.	Peiling onder inwoners	6
2.2.	Benchmark provincies	6
2.3.	Evaluatie huidige Omgevingsvisie met in- en externe stakeholders	7
2.4.	Werksessies	8
3.	Onze rol als provincie	9
3.1.	Wat vraagt de nieuwe Omgevingswet?	9
3.2.	Vier overheidsrollen en participatie	9

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Voor de nieuwe Omgevingsvisie hebben we een participatiestrategie opgesteld (bijlage B4). In dit document leest u hoe wij tot deze strategie zijn gekomen.

2. Bouwstenen voor de participatie strategie

Het bepalen van de participatie strategie is een oprechte zoektocht geweest, waarbij de door Provinciale Staten gewenste richting om 'zo hoog mogelijk op de participatieladder te staan' als vertrekpunt voor strategievorming is genomen. Naast de kennis die op basis van diverse ervaringen bij de provincie Overijssel de laatste jaren is opgebouwd hebben we een aantal nadere verkenningen uitgevoerd. Deze hebben de volgende inzichten opgeleverd, op basis waarvan de participatiestrategie is gebouwd.

2.1. Peiling onder inwoners

In de eerste helft van september 2020 is er uit het panel van bureau I&O een peiling uitgevoerd onder zo'n 1.500 inwoners uit Overijssel. De peiling borduurde voort op een eerste internetpeiling onder mensen in Overijssel door een student van Hogeschool Windesheim.

De hoofdconclusie uit de peiling van I&O met betrekking tot de participatie is dat er een duidelijke voorkeur onder onze inwoners is 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 willen 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 onderstaande tabel). 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.

	Laag	Middelbaar	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 nieuwsbrief of app over de stand van zaken	34%	58%	62%	56%
Anders	4%	2%	2%	2%
Weet ik niet	12%	4%	3%	5%

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

2.2. Benchmark provincies

Hoe geven andere provincies invulling aan de participatie rondom de Omgevingsvisie? Een benchmark langs de andere provincies heeft de volgende inzichten opgeleverd:

- Er zijn grote verschillen in de participatiestrategieën van andere provincies. De Omgevingswet geeft wel een extra en expliciet handvat voor participatie.
- Partners in de provincie (zoals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties) zijn in sommige gevallen zeer nadrukkelijk betrokken in een breed co-creatief proces bij het maken van de Omgevingsvisie.

- In alle gevallen neemt de provincie duidelijk positie in: zij is logischerwijs verantwoordelijk voor het vaststellen van de eigen kaders. In de regionale uitwerking invulling daarvan wordt in een aantal provincies expliciet veel invul-ruimte gelaten aan de gebiedseigen uitwerking binnen diezelfde provinciale kaders.
- Inwoners wordt op onderdelen nadrukkelijk in het traject van het opstellen van een (nieuwe) provinciale Omgevingsvisie betrokken; niet zozeer in de rol van co-creator, maar wel in het consulteren of adviseren.
- Zeker als er met inwoners co-creatieve vormen van participatie worden toegepast, gaat het al snel over onderwerpen die niet zozeer met de Omgevingsvisie alleen te maken hebben. Dit vraagt om een bredere scope dan uitsluitend de Omgevingsvisie.
- Succesvolle participatietrajecten voor een strategisch kader als de provinciale Omgevingsvisie zien we terug in:
 - het benoemen van de kernwaarden van de provincie (of delen daarvan) (bijvoorbeeld Drenthe, Utrecht) samen met inwoners
 - het nader invulling geven van de provinciale kaders in deelregio's en/of op thematische sporen met stakeholders (bijvoorbeeld Zeeland, Noord-Holland, Limburg, Gelderland).
- En meer in algemene zin geven provincies aan dat de valkuil van verkeerde (te hoge) verwachtingen neerleggen bij inwoners bij de invulling van de participatie al snel wordt gemaakt. Wees duidelijk waar je een inwoner of partner voor vraagt en wees daar wel realistisch en eerlijk in.

2.3. Evaluatie huidige Omgevingsvisie met in- en externe stakeholders

De evaluatie van de Omgevingsvisie bevat, naast de hierboven beschreven peiling en benchmark, onderdelen waarin onder medewerkers van de provincie en in zes zogenaamde focusgroepen samen met stakeholders ook stil is gestaan bij het onderdeel participatie. De volgende aspecten met betrekking tot participatie volgen uit deze twee andere onderdelen van de evaluatie:

- Intern (medewerkers) zijn de meningen over participatietrajecten uit het verleden (2009/2017) verdeeld. Sommigen hadden liever meer ook de inwoners willen betrekken, anderen vragen zich af of inwoners voldoende kennis hebben om input te leveren en wat er met de resultaten is gedaan.
- Een aantal interne respondenten vraagt zich af of wel goed is nagedacht wat het doel van de participatie is. In het participatietraject is verwachtingsmanagement cruciaal: wat ga je er concreet mee doen?
- Stakeholders verwachten meer dan in de huidige Omgevingsvisie een duidelijke visie van de provincie: wat is de 'stip' op de horizon? 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. Duidelijkere keuzes maken en sterker sturen.
- Tegelijkertijd willen stakeholders ook maatwerk – en dus ruimte – voor gebiedseigen invulling. Een spanningsveld want: duidelijker keuzes maken en tegelijkertijd sterker sturen vanuit de provincie betekent ook dat dingen níet kunnen.
- Veel van de stakeholders die deelnemen aan de focusgroepen geven aan de Omgevingsvisie niet of nauwelijks te kennen en/of te gebruiken.
- Desondanks spreken deelnemers aan de focusgroepen de wens uit om als stakeholder actiever betrokken te worden bij de totstandkoming van de nieuwe Omgevingsvisie dan een paar jaar geleden bij de herijking. Ze benadrukken dat het proces om te komen tot de Omgevingsvisie net zo belangrijk is als de uiteindelijke inhoud ervan.

2.4. Werksessies

Naast de focusgroepen met onze partners (ambtelijk en bestuurlijk) hebben we in diverse werksessies met het college van Gedeputeerde Staten en met leden van Provinciale Staten stilgestaan bij het onderwerp participatie. Daarin kwam de zoektocht naar een passende vorm van participatie duidelijk naar voren:

- We zien een rijke afwisseling aan wensen ten aanzien van de participatie rondom de nieuwe van de Omgevingsvisie.
- De wens is om 'hoog op de participatieladder te staan', maar tegelijkertijd wordt erkend dat dit schuurt met de formele rol die de provincie heeft: het vaststellen van de Omgevingsvisie als richtinggevend kader. Vanuit de formele rol lijken alleen de treden informeren, consulteren en adviseren binnen de redelijke verwachtingen te passen.
- De interpretatie van het begrip 'participatie' is niet eenduidig. Voor de een is dit het betrekken van inwoners bij het maken van plannen, voor de ander gaat het veel meer om alleen die partners die daadwerkelijk in de dagelijkse praktijk met de provinciale Omgevingsvisie werken.
- Wat het werken met de 'participatieladder' ons leert is niet zozeer dat het 'beter' of 'slechter' is om hoog op de ladder te staan, maar gaat het erom dat je er niet 'scheef' op gaat staan. Een voorbeeld: wil je echt eigenaarschap van je participanten, dan betekent dit dat je ook als overheid uit handen geeft en geen veto op het eindresultaat meer kunt afroepen.
- In het kader van de Omgevingswet zijn Provinciale Staten *in the end* eindverantwoordelijk. Provinciale Staten stellen aan het einde van de rit de kaders vast - zeker in het kaderstellende document dat de Omgevingsvisie is - en willen daar ook hun verantwoordelijkheid nemen.
- Zolang er op inhoud geen anker is om de participatie handen en voeten te geven is het instrument van de participatie lastig concreet te maken.

3. Onze rol als provincie

Parallel aan het opstellen van deze participatiestrategie is gewerkt aan een filosofie voor hoe wij als provincie aankijken tegen de wijze waarop we de samenwerking in het kader van de Omgevingsvisie vorm willen geven en hoe we daarin onze sturende rol zien (zie bijlage B3 samenwerken en sturen).

3.1. Wat vraagt de nieuwe Omgevingswet?

We zien verschillende rollen voor de provincie. De Omgevingsvisie - die valt onder de nieuwe Omgevingswet (welke ingaat op 1 januari 2022) - heeft samenwerken, participatie en integraal werken als belangrijke pijlers. In onze huidige provinciale Omgevingsvisie duiden we samenwerking als belangrijkste wijze van uitvoeren. We voldoen hiermee al aan de nieuwe wetgeving.

Het takenpakket van de provincie verandert door de Omgevingswet niet wezenlijk. Ook de nieuwe instrumentenkoffer die de Omgevingswet biedt, levert geen wezenlijke veranderingen op voor de uitoefening van taken door de provincie. Wel krijgen we als provincie met de Omgevingswet erkenning van onze rol als gebiedsregisseur. Dit sluit goed aan bij de gebiedsgerichte werkwijze die we voorstaan in de nieuwe Omgevingsvisie. Daar staat tegenover dat we op grond van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2.3 Omgevingswet) een steviger onderbouwing moeten leveren als wij opgaven van provinciaal belang benoemen. Alleen als het doelmatiger en doeltreffender is als de provincie aan deze opgaven werkt, kan de provincie taken en bevoegdheden naar zich toetrekken die primair aan gemeenten zijn toegekend. Het provinciaal omgevingsbeleid biedt ook bij zaken die als provinciaal belang zijn benoemd, veel lokale afwegingsruimte en afwijkmogelijkheden. De Omgevingswet noodzaakt ons dan ook niet om nog terughoudender om te gaan met het benoemen van provinciale belangen of om te dereguleren. Al met al is de Omgevingswet een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe de Omgevingsvisie en de doorwerking naar de nieuwe omgevingsverordening.

3.2. Vier overheidsrollen en participatie

Bij het bepalen van de provinciale rollen maken we gebruik van het denkkader van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) over overheidsrollen (voor een algemene omschrijving: zie bijlage B3). Dat zijn vier rollen die elkaar niet uitsluiten en die de provincie in het kader van de Omgevingsvisie kan hanteren; de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid.

Vanuit het oogpunt van de *rechtmatige overheid* zijn wij regelgever en toezichthouder en hanteren we instrumenten als de provinciale verordening, handhaving en inpassingsplannen. De wet verplicht ons een Omgevingsvisie te hanteren en vanuit dit oogpunt zijn wij aan zet om de kaders in de Omgevingsvisie vast te stellen, deze door te vertalen naar de verordening en erop toe te zien dat partijen in Overijssel hier naar handelen. Hier wil de overheid zelf volledige zeggenschap houden. Wij stellen dus normen (normstellend) en nemen daarin het finale besluit. Gezien de voorkeuren die in de werksessies naar boven zijn gekomen (zie hoofdstuk 2 van dit document) kiezen we alleen voor onze wettelijke instrumenten voor deze rol. Participanten praten mee en geven advies, maar het is uiteindelijk het bestuur dat beslist. Toch kan de rol van participanten relatief groot zijn. Zij kunnen vanaf het begin meedenken over bijvoorbeeld de doorwerking van beleid naar verordening of andere instrumenten. De participatiestijl die daar dan bij past is er een van *informer*, *consulter* of *adviseren*.

De tweede rol die het model onderscheidt is die van een *presterende overheid*. In deze rol staat het beleid van de overheid centraal. Daarin zijn we zelf aan zet om het beleid op hoofdlijnen te bepalen. Hierin staan niet zozeer normen centraal, maar is de provincie sterk bepalend en daarmee *richtinggevend* voor beleid. Participanten worden uitgenodigd hieraan bij te dragen. Deze bijdrage bestaat uit het verder uitwerken en concretiseren van het beleid. De participatiestijl die daarbij past is gericht op *informerende, consulterende en adviserende*.

De derde rol die NSOB onderscheidt is die van een *samenwerkende overheid*. We zijn partner en verbinder en hanteren voor de uitwerking en uitvoering van ons beleid instrumenten als convenanten, kennisoverdracht en (inter)bestuurlijke programma's. Deze rol komt voor de uitwerking van de Omgevingsvisie steeds meer op het provinciale bordje te liggen, waarbij we *richtinggevend en inspirerend willen zijn*. In dat partnerschap vraagt de participatie meer om een participatiestijl van *co-creatie*. Deze stijl past vooral bij de verdere gebiedsgerichte invulling van de Omgevingsvisie in nauw partnerschap met onze maatschappelijke partners. Richting inwoners vraagt dit dan weer om een participatiestijl die gericht op *consulteren en adviseren*.

Het vierde kwadrant noemt de NSOB de *responsieve overheid*. Bij deze rol staat de participant centraal, dat wil zeggen: de ideeën of initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere overheden. In deze rol is de overheid bemiddelaar en werkt ze met een participatiestijl die is gericht op *co-creatie*. Hiermee laat je initiatieven in de leefomgeving vooral over aan de samenleving. De rol als responsieve overheid vervullen wij alleen in de uitvoering van ons omgevingsbeleid, vaak samen met gemeenten, waterschappen en (andere) lokale partners.

De complexiteit van de opgaven maakt dat we de maatschappelijke opgaven alleen in samenwerking kunnen realiseren. We zullen ruimte en vertrouwen moeten geven en moeten samenwerken om de opgaven verder te brengen. Echter: niet alles past naast elkaar en niet alles kan overal. We moeten kiezen. Er wordt van de provincie dus ook nadrukkelijk om sturing gevraagd. We blijven dat doen in de belang van de opgaven. Dat betekent dat we aan de voorkant helder zijn over de manier waarop wij sturen en samenwerken vanuit het credo: "samenwerken waar kan, sturen waar nodig". Deze rolopvatting bepaalt mede onze participatiestrategie.

3.3. Afstemming met andere overheden

Het nieuwe omgevingsbeleid is niet exclusief voorbehouden aan een bepaalde overheid. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen vanuit verschillende schaalniveaus en verantwoordelijkheden aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, vanuit respect voor elkaars rollen en taken. Omgevingsvisies zijn beleidsdocumenten die alleen de betreffende overheid zelf binden. Doordat omgevingsbeleid niet exclusief voorbehouden is aan een bepaalde overheid, betekent dit dat er altijd afstemming nodig is.

De Omgevingswet vraagt (eist) dat overheden rekening houden met elkaars beleid en hun omgevingsbeleid onderling afstemmen. In Overijssel krijgt die afstemming vorm in de voorkantsamenwerking. Daarin gaan we samen met gemeenten en waterschappen in een vroegtijdig stadium van de beleidsontwikkeling en de beoordeling van initiatieven na hoe we over en weer met elkaars belangen het beste rekening kunnen houden. Ook in het gebiedsgericht werken is ruimte voor elkaars belangen en beleid. Er zijn afspraken gemaakt over escalatie voor het geval we er onderling niet goed uitkomen bij botsende belangen.

Afstemming is dus cruciaal. In het proces van het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie trekken we daarom ook nauw op met onze medeoverheden in onder meer de gebieds- en

ontwerpateliers, waardoor we in concrete beleidsvoorstellen steeds rekening houden met de visies en plannen van onze partners.

In bijlage B4 leest u hoe we, lerende uit de ervaringen zoals beschreven in de voorgaande twee hoofdstukken, invulling willen geven aan de participatiestrategie voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. Bijlage B4b bevat de bijbehorende aanpak.

e

Aanpak participatie nieuwe Omgevingsvisie Overijssel

Eerste helft 2021

Aanleiding

2020 stond voor de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel in het teken van verkennen, verzamelen en voorbereiden. Met de afronding van deze activiteiten en het samenbrengen van de resultaten, zijn we toe aan de volgende mijlpaal: het schetsen van de 'Opmaat naar beleid' – de basis voor het visie- en beleidsvormingstraject. Het jaar 2021 staat in het teken van het creëren van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. Dat betekent dat we, na het opstellen van de participatiestrategie in 2020, daadwerkelijk aan de slag gaan met het vormgeven en uitvoeren van de participatie.

In deze 'creatie-fase' werken we in een aantal parallelle sessies aan ambities, doelen en koers en het creëren van beleidsopties om te komen tot samenhangend beleid voor de nieuwe omgevingsvisie. We doen dat samen met partners vanuit de volgende 'Grote uitdagingen':

- 1: Klimaatadaptatie, mitigatie en duurzame energie
- 2: Perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur
- 3: Verstedelijking en mobiliteit

Het werken aan verschillende opties voor beleid gebeurt dus primair vanuit de inhoud. Laat duidelijk zijn: participatie is geen afzonderlijk traject, maar maakt integraal onderdeel van het werken aan inhoudelijke uitdagingen waarvoor we staan.

Aanpak participatie: via twee samenhangende sporen

De basisstrategie voor participatie is als volgt: *Vanuit verschillende inhoudelijke beleidsopties voor de Omgevingsvisie consulteren we onze inwoners en vragen ze om advies over richtinggevende en inspirerende beleidsuitspraken. Daarnaast vragen we onze partners in de regio om samen met ons, waar mogelijk, invulling te geven aan hoe we het beleid gebiedsgericht kunnen invullen en realiseren.*

Kanttekening daarbij is dat we, naast hetgeen in dit document wordt beschreven, uiteraard ook veel waarde hechten aan een transparant proces waarin belanghebbenden en geïnteresseerden te allen tijde inzicht kunnen krijgen in de werkwijze van onze participatie. Dit scharen we voor het gemak even onder 'goede communicatie', maar daar gaat deze uitwerking verder niet over. Daarnaast hebben we als overheid ons ook te houden aan de formele inspraakprocedures, zeker als belanghebbenden mogelijk in hun belangen geschaad kunnen worden. Het spreekt voor ons voor zich dat we ook deze procedures ter zake kundig, zorgvuldig en conform de procedures zullen volgen. Daar zit voor ons echter niets 'nieuws' aan. Deze uitwerking gaat in op de bovenwettelijke stappen die we willen nemen op het vlak van participatie.

In een eerste spoor gaan we nadrukkelijk aan de slag met inwonersparticipatie. Dit doen we rondom alles wat te maken heeft met de identiteit van Overijssel. Identiteit is een aspect dat we met deze nieuwe Omgevingsvisie handen en voeten geven, zodat we daarmee het verhaal van Overijssel niet alleen kunnen vertellen, maar ook herkenbaar terug laten komen in de

keuzes die we als provincie zullen maken en waarop we ook zullen gaan sturen in de uitvoering van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel. En dat is een verhaal dat verder gaat dan de verhalen over 'het tuinpad van mijn vader'. De Overijsselse identiteit is een serieuze onderlegger voor afwegingen die we in het kader van de Omgevingsvisie zullen maken, met een doorvertaling van de Overijsselse identiteit naar de toekomst van Overijssel. Hiermee geven we het creatieproces van de nieuwe Overijsselse Omgevingsvisie vorm als een showcase voor hoe Overijssel participatie aanpakt, waarbij niet alleen overheden en maatschappelijke organisaties benaderd worden en input leveren, maar ook inwoners, jongeren en anderen die betrokken willen zijn bij het nieuwe beleid voor de Overijsselse leefomgeving. Waardoor de Overijsselaren zich echt eigenaar voelen van hun eigen leefomgeving. Binnen de kaders van de participatiestrategie willen we op een creatieve, innovatieve manier het participatietraject vormgeven, waarbij we het anders dan anders doen. Voorop staat dat dit traject bomvol energie en plezier zit, waarin we de hele organisatie, collega-ambtenaren en bestuurders, een rol willen geven. Onder het hoofdstuk Werkwijze werken we enkele vervolgstappen uit.

Het tweede spoor is nauw verweven met het eerste spoor. Uit de evaluatie van de huidige Omgevingsvisie blijkt onder meer dat onze partners in Overijssel behoefte hebben aan sturing en samenhang. De provincie stelt in beginsel de kaders, maar geeft betrokkenen de gelegenheid problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Deze ideeën spelen een volwaardige rol in de ontwikkeling van beleid. De provincie houdt rekening met de resultaten, maar verbindt zich hier niet per se aan. Zij kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan beargumenteerd afwijken. Hoe meer de kaders van de Omgevingsvisie samen met onze partners zijn vormgegeven, hoe meer samenbindend vermogen onze Omgevingsvisie krijgt. Dit is een traject dat we vooral met veelal professionals van onze partners (gemeenten, rijk, waterschappen, maatschappelijke partners, belangenvertegenwoordigers in de regio) aan de slag gaan. Dit vindt plaats in diverse ontwerp- en gebiedsateliers, waarbij we er naar streven om ook met die partijen samen te werken die we niet vanzelfsprekend in ons netwerk hebben zitten. In deze ateliers staan de drie voorgestelde grote uitdagingen centraal (zie bijlage B1 Grote uitdagingen en hun dilemma's).

Het eerste en tweede spoor voeden elkaar. Inhoudelijke input voor het eerste spoor wordt gegeven vanuit het tweede spoor, terwijl input uit de samenleving uit het eerste spoor wordt gebruikt bij het formuleren van beleidsopties in het tweede spoor.

Doel

1. Samen met inwoners (een representatieve mix van de Overijsselse samenleving) formuleren we de Identiteit van Overijssel. Inwoners voelen zich hiervan eigenaar. De Identiteit gaat over het verleden, heden en de toekomst van Overijssel, waarbij de Overijsselse Identiteit verbonden is aan de grote uitdagingen, transities en opgaven waar we voor staan.
2. De atelierrondes voor de drie inhoudelijke grote uitdagingen met professionele partners zijn verlopen volgens de participatiestrategie: de partners hebben de gelegenheid gehad input te leveren, en deze input speelt een volwaardige rol in de ontwikkeling van het beleid.

Strategie en werkwijze

Om bovenstaande doelen te bereiken gaan we als volgt te werk. Zoals gezegd zijn dit twee sporen, maar hangen ze nauw samen:

Participatiespoor 1: De Identiteit van Overijssel

'Het verhaal van Overijssel' is meer dan de feitelijke beschrijving van de kwaliteiten van de leefomgeving, zoals die nu zijn verwerkt in de catalogus gebiedskenmerken (behorende bij het uitvoeringsinstrumentarium van de huidige Omgevingsvisie). Dit verhaal, gevat in het in woord en beeld benoemen van de kernwaarden van de diverse Overijsselse gebieden, de identiteit van Overijssel, zien we bij uitstek als een traject waarin we de input van onze inwoners nodig hebben. Samen met hen willen we de Identiteit van Overijssel co-creëren. Zij zijn mede-eigenaar. Zoals gezegd bij de doelen gaat de Identiteit over het verleden, heden en de toekomst van Overijssel, waarbij de Identiteit verbonden is aan de grote uitdagingen, transities en opgaven waar we voor staan. Geen 'langs het tuinpad van mijn vader' verhaal, maar een toekomstbestendig verhaal. Door de uitkomsten direct mee te nemen in de ateliers van de drie inhoudelijke 'grote uitdagingen' (participatiespoor 2) zorgen we ervoor dat 'identiteit' integraal onderdeel uitmaakt van het creatieproces van de nieuwe Omgevingsvisie.

Bij provincie Drenthe en Noord-Holland hebben we inspiratie opgedaan voor passende werkwijzen. Dit kunnen huiskamergesprekken zijn met de verschillende gedeputeerden (afhankelijk van hun portefeuille) en/of Statenleden, een grootschalige Facebookcampagne, tekensessies in verschillende regio's of het samen creëren van een reisgids over Overijssel. De exacte vorm waarin dit zal gebeuren wordt op dit moment (moment van schrijven: begin februari 2021) nader vormgegeven. Kernwoorden zijn daarbij: vernieuwend, energiek, unusual suspects betrekken, pionieren. Van rondreizende theatershow tot eigen ontworpen kledinglijn, enorm schilderij, lied. Statenleden en thematrekkers zijn nadrukkelijk uitgenodigd hier ook aan mee te doen. De inhoud voor en vanuit de ateliers met professionals en belangenorganisaties vertalen we naar onderwerpen die iedere betrokkene zal begrijpen, zodat ze zich vervolgens een mening kunnen vormen. Ook gaan we aan de slag met een 'influencer' voor groot bereik. Daarnaast zullen we digitale participatiemiddelen inzetten, zowel omdat dit een alternatief is voor de beperkingen van de voortdurende COVID-lockdown, als omdat we inzien dat digitale vormen ons meer mogelijkheden bieden voor interactie met onze inwoners dan we in een fysieke setting gewend zijn. Hierdoor komen ook minder gebruikelijke inwoners sneller in beeld.

Onderdeel van het spoor 'De Identiteit van Overijssel' is dat we dit gebiedsgericht en passend bij de verschillende inwonersgroepen inrichten. Dat betekent dat de Overijsselse gemeenten een essentiële rol hebben in de uitrol van dit participatietraject en dat we participatievormen kiezen die de verschillende bevolkingsgroepen aanspreken. Zo willen we speciale aandacht geven aan participatie van jongeren. Jongeren zijn de toekomst voor Overijssel en worden nu nauwelijks betrokken bij het maken van beleid; zeker in deze COVID19-lockdown is het al snel een 'vergeten' groep. Door juist met jongeren hierop voor te sorteren, werken we aan een basishouding waarin het normaal is om te co-creëren in het samenspel tussen overheid en inwoners. De benadering van verschillende inwonersgroepen vraagt maatwerk. Dit maatwerk willen we bieden, maar ons streven is om deze groepen ook juist samen te brengen voor het uitwisselen van ideeën en creëren van verbinding.

In de periode februari – april 2021 richten we de participatie verder in, waarbij we uiteraard rekening houden met de dan geldende coronamaatregelen. Tussentijdse resultaten worden periodiek opgeleverd, te starten rond de zomer 2021. Het gehele

participatiespoor 1 duurt tot eind 2022. De opbrengsten worden verweven in de oplevering van de Herziening van de Omgevingsvisie, eind 2022. We hopen met dit participatietraject ook andere projecten en programma's van provincie Overijssel te inspireren, zodat de aanpak ook na 2022 gehanteerd wordt.

In dit spoor gebruiken we de betrokken collega's van de Ontwikkelagenda – Verbinding met de samenleving als klankbordgroep.

Participatiespoor 2: professionals, belangenorganisaties en betrokken inwoners

De drie grote uitdagingen worden de komende uitgewerkt in beleidsopties. In ontwerpatelier sessies met professionele partners, belangenorganisaties en betrokken inwoners. Per atelierronde bekijken we hoe we deze, conform de participatiestrategie verder vorm en inhoud geven. Sleutelwoorden daarbij zijn onder meer transparantie en volgbaar door iedereen. In het eerste half jaar van 2021 wordt gewerkt aan het benoemen van de beleidsopties. De trajecten lopen door tot in het najaar 2021. Uiteraard doen we deze ateliers met onze gebruikelijke partners, maar we streven ernaar om niet alleen om de ateliers zoveel als maar kan, binnen de gegeven tijd, ook van nieuwe betrokkenen te helpen maken, met de nodige creatieve doelgroepbewuste aanpakken.

Voor het twee grote uitdagingen in het landelijk gebied sluiten we in de ateliers aan bij de indeling van de zes deelgebieden die we als provincie hanteren voor de Gebiedsgerichte aanpak Stikstof. Daarmee zijn deze trajecten nauw met elkaar verweven en bevragen we onze partners niet dubbelop. Voor de ateliers voor de grote uitdaging verstedelijking en mobiliteit richten we ons op de regio's Zwolle, Twente en Cleantech regio.

We richten dit spoor transparant in. Zo worden de data van deze ontwerpateliers bekend gemaakt via de provinciale website van de nieuwe Omgevingsvisie en zorgen we ervoor dat de verslagen en andere relevante informatie openbaar toegankelijk is. We creëren speciale tussentijdse momenten om Provinciale Staten te informeren over de concrete dilemma's en knelpunten die naar voren komen en hun input hierover te vragen.

Procesaanpak

We willen in het participatietraject verbinding maken met mensen die nog nooit over de grote uitdagingen van de Omgevingsvisie hebben nagedacht. Dat vraagt een uitvoering die bol staan van 'nieuwe spelregels', die veel tijd, energie en uitvoerende kracht gaat vragen, maar daarmee ook een hoop ongelooflijk waardevolle ervaring gaat opleveren. Nieuwe spelregels, inzichten en vaardigheden die we ook als provincie willen opdoen, mede onder de noemer 'Nieuw Overijssels Normaal'. Bovendien maken we in de uitvoering zoveel mogelijk gebruik van de ervaringen en mensen die binnen de provincie al betrokken zijn bij diverse programma's en activiteiten, zoals Studio Vers Bestuur, Stadsbeweging, Sociale Kwaliteit, Agenda Vitaal Platteland, digitale participatie, Overijssel Doet Mee en communicatie.

Om dit te laten slagen werken we in 4 verschillende 'cirkels':

1. Overall creatieve strategie, uitvoeringsregie en positieve bemoediging. Algemeen uitgangspunt: Zoveel mogelijk lokaal maatwerk! En: co-creëren MET' in plaats van 'betrekken BIJ'.
2. Team Salland, Vechtdal en Kop, voor co-creatie sessies en oogst-tools met (kinderen van) door I&O onderscheiden segmenten zoals Verantwoordelijken, Modale burgerij, Actieve pragmatici en Ambitieuze individualisten die inzicht geven in welke waarden burgers belangrijk vinden en tot welk gedrag dat leidt (zie bijlage B5b1 Inwoners-enquête Omgevingsvisie)
3. Team Twente, idem

4. Team Steden, idem (cluster Enschede, Hengelo, Almelo en cluster regio Zwolle-Deventer)

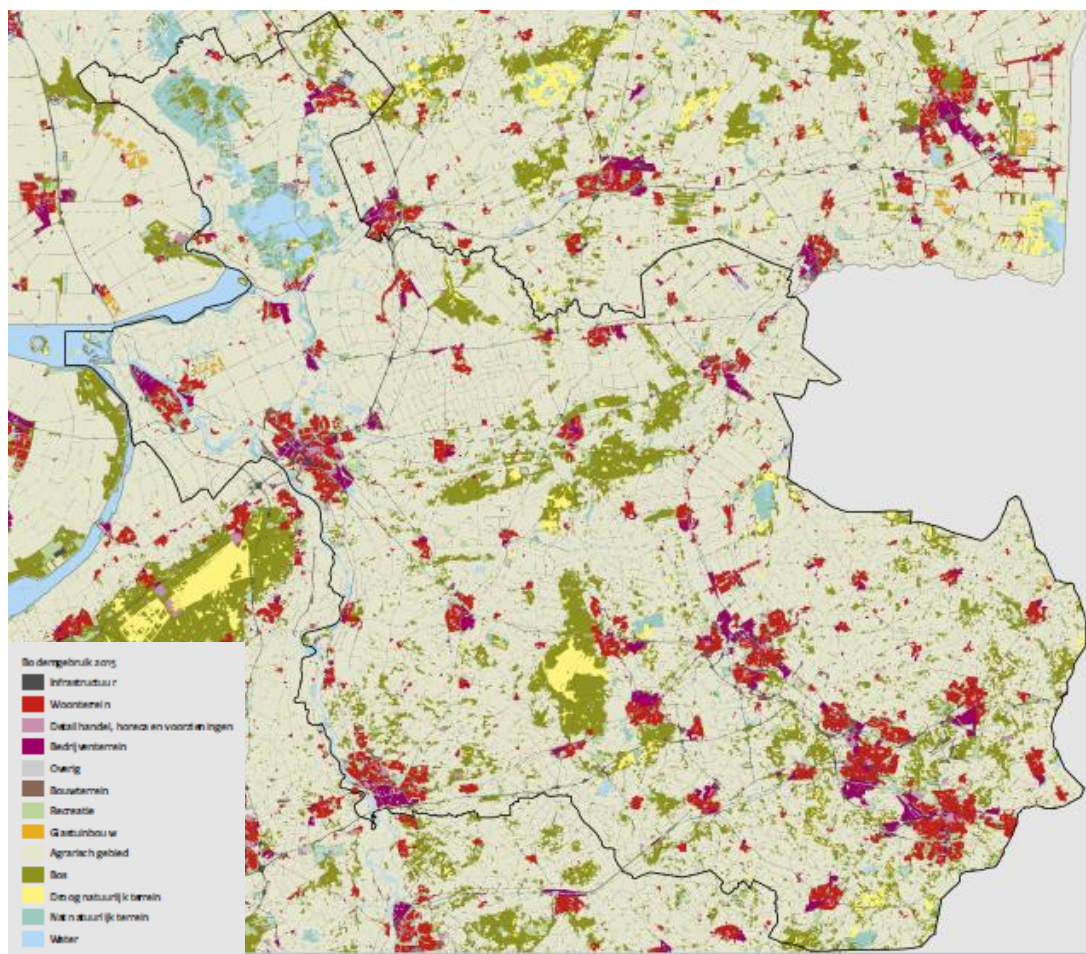
Zoals gezegd: op het moment van schrijven (begin februari 2021) werken we aan de concrete uitwerking in deelplannen en zal de concrete aanpak de in de loop van maart, voorafgaand aan de vaststelling van voorliggend PSvoorstel voor de Opmaat naar beleid, definitief met Provinciale Staten kunnen worden gedeeld in een technische informatiesessie.

Routekaart

We realiseren ons dat de stappen die gezet zullen worden vragen om een tijdig inzicht in de vormen die we toepassen, welke doelen ze dienen, met welke verwachtingen de participatie acties worden uitgevoerd en vooral: wanneer, wie op welke wijze daadwerkelijk mee kan doen. Deze routekaart kunnen we echter pas maken zodra de activiteiten daadwerkelijk bekend zijn. Publicatie van die routekaart zal digitaal gebeuren op de provinciale website op de pagina van de Omgevingsvisie. Daarin zullen ook de meest actuele agenda van bijeenkomsten continu worden bijgehouden en zullen de (tussentijdse) resultaten worden gedeeld.

Staat van de Overijsselse leefomgeving

Trends en ontwikkelingen en de huidige conditie van de leefomgeving van Overijssel



Bron: PBL, Atlas van de Regio

Provincie Overijssel – Team Onderzoek & Advies
December 2020

Inhoud

Inleiding	3
Bodemgebruik in Overijssel	4
Demografie	5
Economie	8
Bereikbaarheid	12
Wonen	15
Binnensteden en retail	17
Energietransitie in Overijssel	20
Klimaatverandering	23
Landelijk gebied	26
Samen leven in Overijssel	29
Milieu en gezondheid	32
Natuur en landschap	36

Inleiding

Om tot een herziening van de Omgevingsvisie te komen is het van belang om te weten waar we nu staan. In de memo die PS voor de informatiesessie over de Omgevingsvisie van 25 november heeft ontvangen (2020/0331917) hebben we de belangrijkste trends en ontwikkelingen van de leefomgeving in Overijssel op een rijtje gezet:

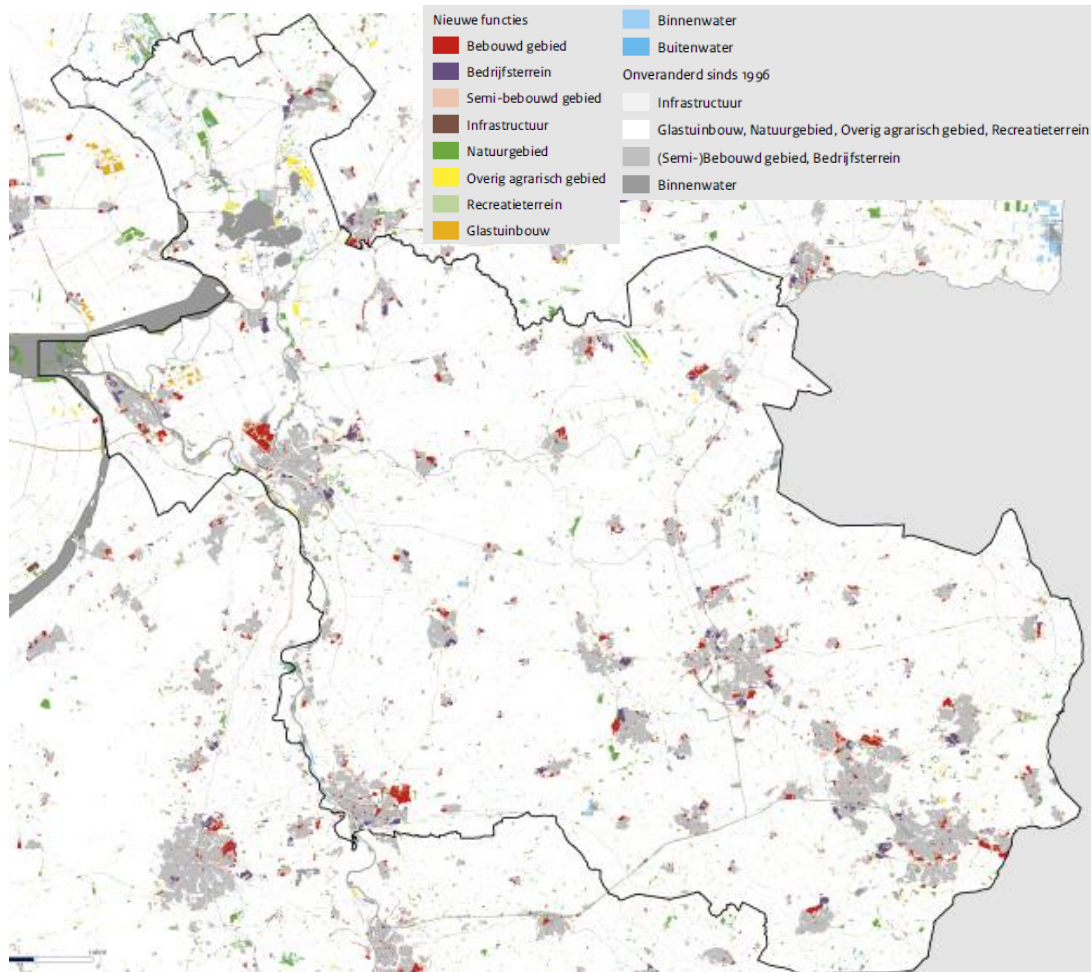
- Er is een toenemende aandacht voor verduurzaming. Die ontwikkeling is zichtbaar in het economisch domein, in de landbouw, bij mobiliteit, bij wonen en bij de energievoorziening. Tegelijkertijd is er nog een groot verschil tussen waar we in Overijssel staan op het gebied van duurzaamheid en de gestelde doelen.
- Ook zijn er transities gaande in zowel het stedelijk als het landelijk gebied: in de centra vindt steeds meer functievermenging plaats in combinatie met een compacter detailhandelsgebied, in het landelijk gebied is een toename zichtbaar van niet-agrarische functies op vrijkomende agrarische bedrijfslocaties.
- Klimaatverandering zorgt voor een grotere kans op overstromingen, wateroverlast, hittestress en droogte, en kan invloed hebben op ruimtegebruik van andere functies en opga-ven, zoals wonen, landbouw, natuur en energie.
- De bevolking blijft tot 2030 groeien, maar daalt naar verwachting in de periode erna. Daarnaast is sprake van verdere vergrijzing en kleinere huishoudens.
- Vanaf 2000 zijn er grote regionale verschillen in de economische ontwikkeling: de regio Zwolle groeit sneller dan gemiddeld in Nederland, bij de andere regio's ligt de groei lager dan het Nederlands gemiddelde,
- Terugkijkend zien we ook grote regionale en lokale verschillen in de ontwikkeling van de huizenprijzen en in de vitaliteit van centra van steden en dorpen. De woningmarkt is inmiddels vrijwel overal krap, maar het krapst in de steden.

We hebben toen aangegeven de geschetste trends en ontwikkelingen verder uit te werken. Dat doen we in deze 'Staat van Overijsselse leefomgeving'. Via cijfers, kaarten en grafieken brengen we trends en ontwikkelingen in beeld voor de Omgevingsvisie relevante thema's. Ook nu geldt dat we keuzes hebben moeten maken: we geven een beknopte weergave van de staat waarin de Overijsselse leefomgeving zich bevindt. Waar mogelijk gaan we in op de gevolgen van Corona. We maken zo veel mogelijk gebruik van reeds beschikbare informatie. Het betreft deels informatie die we zelf via onze provinciale [Kennishub](#) beschikbaar stellen, zoals via de [Atlas van Overijssel](#), [Overijssel in Cijfers](#), [Overijssel Ontcijferd](#), de [Economische Barometer](#) en de [Woningmarktmonitor](#). We maken ook dankbaar gebruik van de [Atlas van de Regio](#) die recentelijk door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar buiten is gebracht. Voor Overijssel heeft het PBL een [mooi document](#) gemaakt waarin de huidige staat van de leefomgeving in Overijssel via een groot aantal kaarten in beeld wordt gebracht. Waar mogelijk wordt in dit document een link opgenomen naar achterliggende documentatie/internetsites.

De hier geschetste trends en ontwikkelingen vormen tevens de basis voor de Omgevingseffectrapportage (OER), die de komende tijd in het kader van de herziening van de Omgevingsvisie wordt uitgevoerd. Ze worden in de jaren erna eveneens gebruikt voor de monitoring van voortgang van de in de Omgevingsvisie gestelde doelen. Daartoe zal de informatie binnenkort ook digitaal beschikbaar worden gesteld.

Bodemgebruik in Overijssel

Figuur 1: Ontwikkeling bodemgebruik in Overijssel 1996-2015: nieuwe functies



Bron: PBL, [Atlas van de Regio](#)

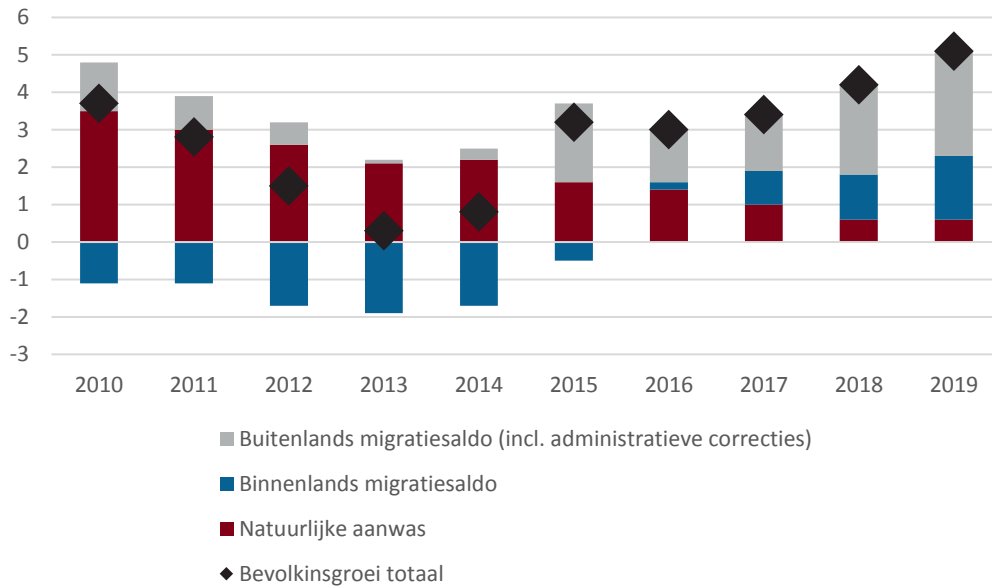
De kaart op de voorkant van deze notitie laat zien voor welke doeleinden de ruimte (of: bodem) in Overijssel op dit moment wordt gebruikt. De hier getoonde kaart (Figuur 1) laat zien welke gebieden tussen 1996 en 2015 van functie zijn veranderd en wat de nieuwe functies van deze gebieden zijn. Aan de randen van steden en dorpen zijn nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en recreatiegebieden aangelegd, maar er is ook nieuwe natuur gerealiseerd. Tussen 1996 en 2015 is het areaal bebouwd gebied (voor wonen, werken en verkeer) en semi-bebouwd terrein in Overijssel met bijna 65 (Nederland: 700 km²) toegenomen, het areaal recreatiegebied met ongeveer 12 km² (Nederland: 192 km²). Dat is vooral ten koste gegaan van het areaal agrarisch gebied: dat is in Overijssel met 82 km² afgenomen (Nederland: 1.241 km²). Het areaal natuurgebied (bos en open natuurlijk terrein) is met ruim 3 km² afgenomen (Nederland: 206 km² toegenomen).

Demografie

Demografische groei

De bevolking van Overijssel is tussen 2010 en 2020 met 3% toegenomen; landelijk was de groei 5%. Sinds 2015 komt deze groei voornamelijk door buitenlandse migratie. Maar ook de binnenlandse migratie levert de laatste jaren een steeds grotere bijdrage aan de bevolkingsgroei. De bijdrage van natuurlijke aanwas (geboorte min sterfte) wordt daarentegen steeds kleiner (Figuur 2).

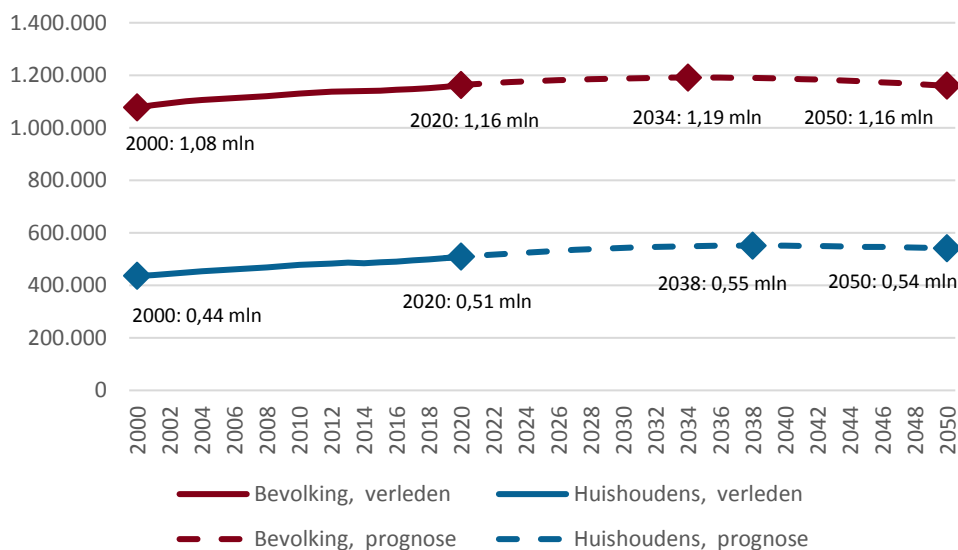
Figuur 2: Componenten van bevolkingsgroei, Overijssel, per 1.000 inwoners



Bron: CBS

Het aantal huishoudens is in het recente verleden nog sterker toegenomen dan het aantal inwoners: 6% in de periode tussen 2010 en 2020 (Figuur 3). Dat heeft ermee te maken dat de huishoudens steeds kleiner worden.

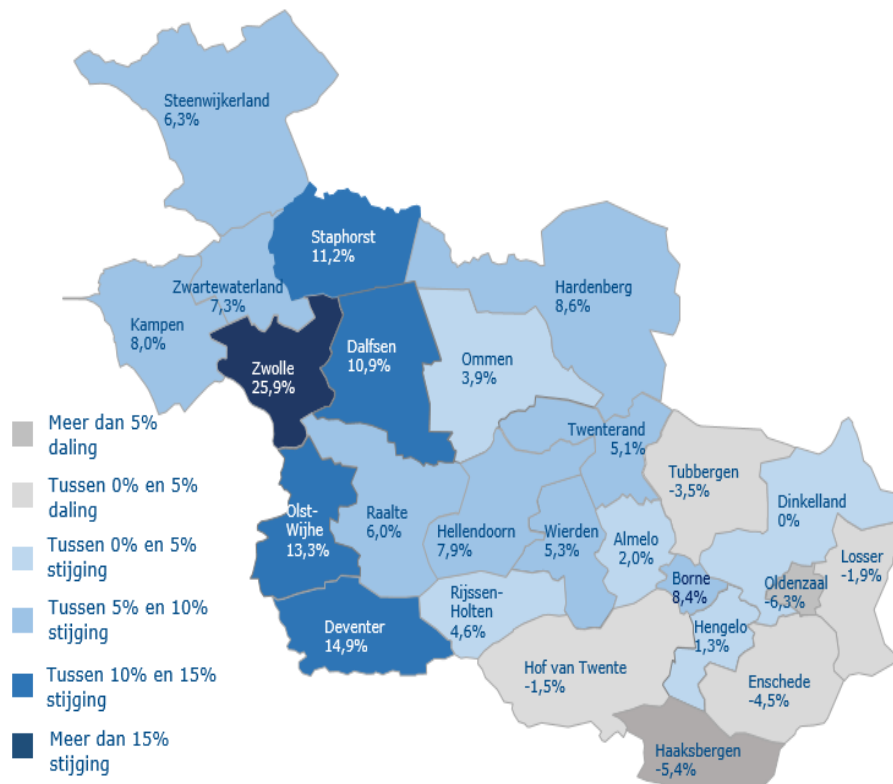
Figuur 3: Ontwikkeling bevolking en huishoudens, Overijssel



Bron: CBS, Primos 2020

Volgens de Primos-prognose gaat de groei in Overijssel zich in de toekomst voortzetten. Het aantal inwoners neemt toe van 1,16 mln. in 2020 tot 1,19 mln. in 2034, het aantal huishoudens groeit van 0,51 mln. in 2020 tot 0,55 mln. in 2038. De verwachting is dat het aantal inwoners na 2034 geleidelijk zal beginnen af te nemen en het aantal huishoudens na 2038 (Figuur 3). Er zijn grote verschillen binnen de provincie (Figuur 4). In Zwolle, Deventer, Olst-Wijhe, Staphorst en Dalfsen wordt een aanzienlijke toename verwacht van het aantal huishoudens, terwijl in enkele Twentse gemeenten een afname wordt voorspeld.

Figuur 4: Verwachte huishoudingsontwikkeling tussen 2020 en 2050

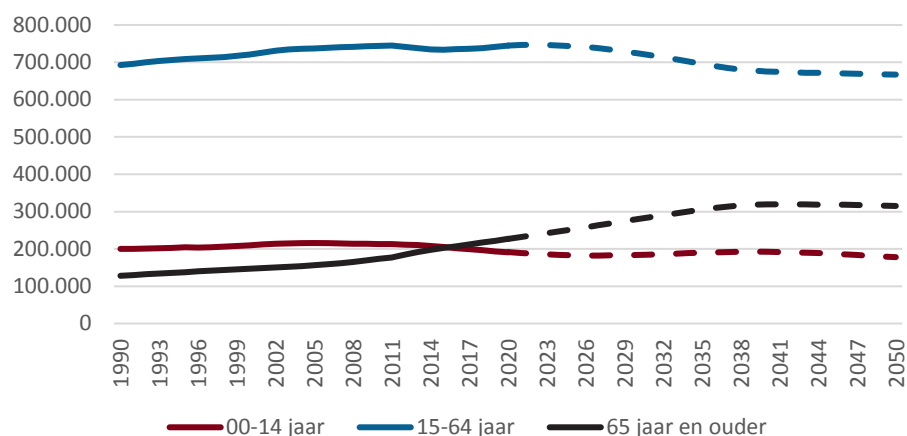


Bron: Primos 2020

Leeftijdsofbouw

Overijssel krijgt te maken met vergrijzing en ontgroening: het aantal 65-plussers stijgt, het aantal kinderen en jongeren daalt. Naar verwachting zal deze trend zich in de toekomst voortzetten (Figuur 5).

Figuur 5: Inwoners naar leeftijd, Overijssel



Bron: CBS, Primos 2020

Migratiepatronen

In de periode 2015-2019 zijn 1.500 meer personen verhuisd vanuit de stedelijke naar de landelijke gemeenten in Overijssel dan andersom.¹ Er is in deze periode dus geen sprake van trek naar de stad. Wel verschilt het beeld sterk per gemeente. Een aantal landelijke gemeenten in West-Overijssel (Raalte, Dalfsen, Olst-Wijhe) trekt relatief wel verhuizers vanuit de steden. Andere gemeenten, zoals Twenterand en Rijssen-Holten, verliezen inwoners aan stedelijke gemeenten in Overijssel.

Ook mag Overijssel steeds meer verhuizers vanuit de Randstad verwelkomen, ook al was het verhuissaldo met de Randstad in 2019 nog negatief².

In de [Overijsselse Woningmarktmonitor](#) vindt u meer informatie over demografie en verhuisbewegingen.

¹ Onder stedelijke gemeenten wordt verstaan: Almelo, Borne, Deventer, Enschede, Hengelo, Kampen, Oldenzaal en Zwolle. De overige gemeenten zijn als landelijk beschouwd.

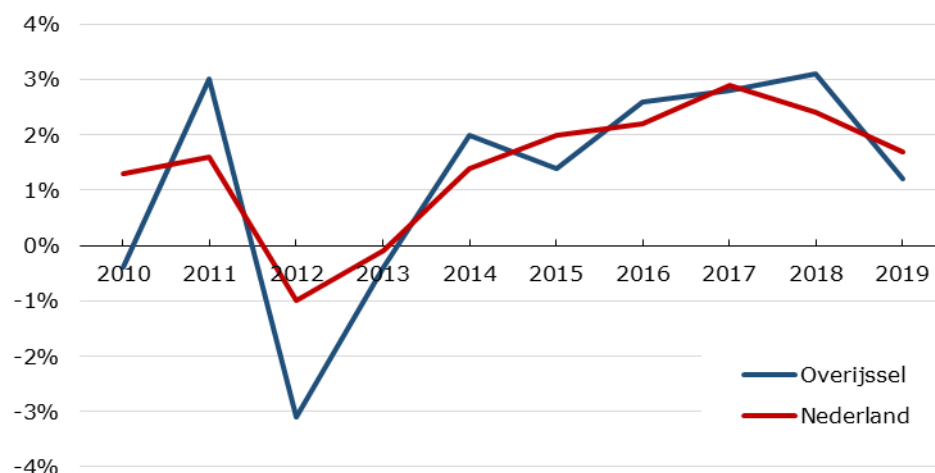
² <https://www.komen-en-gaan.nl/achtergrond/verder-oostwaarts/>

Economie

Ontwikkeling economie

De economische structuur van Overijssel is vrij vergelijkbaar met die van Nederland waardoor de ontwikkeling van het bruto regionaal product vergelijkbaar is met het bruto binnenlands product³. De Overijsselse economie groeide in de afgelopen jaren met zo'n 2 tot 3%, alleen bleef de groei in 2019 beperkt tot 1,2% (Figuur 6).

Figuur 6: Ontwikkeling bruto regionaal/binnenlands product



Bron: CBS Statline

De eerste effecten van het coronavirus zijn zichtbaar uit de cijfers van de eerste drie kwartalen van 2020. In het eerste kwartaal was de economische groei in Overijssel ten opzichte van een jaar eerder nog 0 tot 1%, in het tweede kwartaal was dit -8 tot -10% ten opzichte van jaar eerder en in het derde kwartaal -2 tot -1%.

De ernst van de crisis is nog moeilijk te voorspellen: Het CBP verwacht dat de economische groei van Nederland in 2020 tussen -1,2% en -7,7% zal uitkomen. In 2021 zal in het gunstigste scenario weer een groei plaatsvinden van 3,5% terwijl het slechtste scenario een krimp van -2,7% voorziet. De regionale vertaling van de landelijke scenario's naar regio's geeft aan dat de bandbreedte van de groeiprognoses voor Overijssel tussen 0,5% en 1,0% lager uitkomen dan landelijk.

Ontwikkeling werkgelegenheid

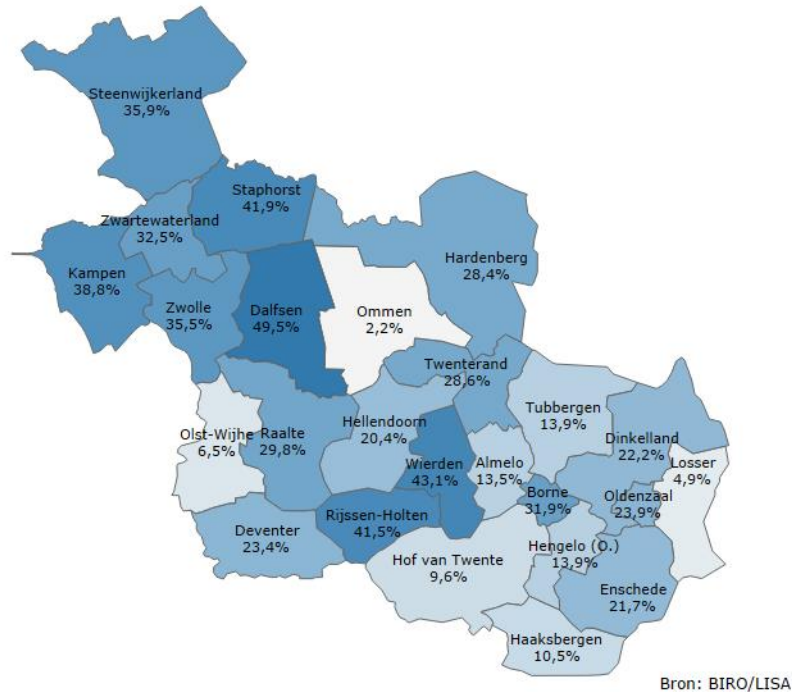
Voor het derde jaar op rij groeit de werkgelegenheid in Overijssel met ten minste 2%. Deze groei is voornamelijk geconcentreerd in Noord-Overijssel (Zwolle). De andere regio's in Overijssel (Deventer, Twente) doen het iets slechter dan gemiddeld. Als we kijken naar de ontwikkeling van de werkgelegenheid over de langere termijn (2000-2019), zien we een vergelijkbare trend (Figuur 7). De werkgelegenheid is vooral sterk toegenomen in West-Overijssel en ook in Rijssen-Holten, Wierden en Borne. In Ommen, Olst-Wijhe en een groot deel van Twente nam de werkgelegenheid minder sterk toe.

Bijna alle sectoren kenden een groei van het aantal banen sinds 2000. Alleen de landbouw en industrie kenden een (kleine) daling. Dat zijn wel sectoren die in Overijssel relatief groot zijn ten opzichte van Nederland. Dit is goed te zien in Figuur 8. In het kwadrant rechtsonder staan de sectoren die relatief groot zijn in Overijssel ten opzichte van Nederland, maar die tussen

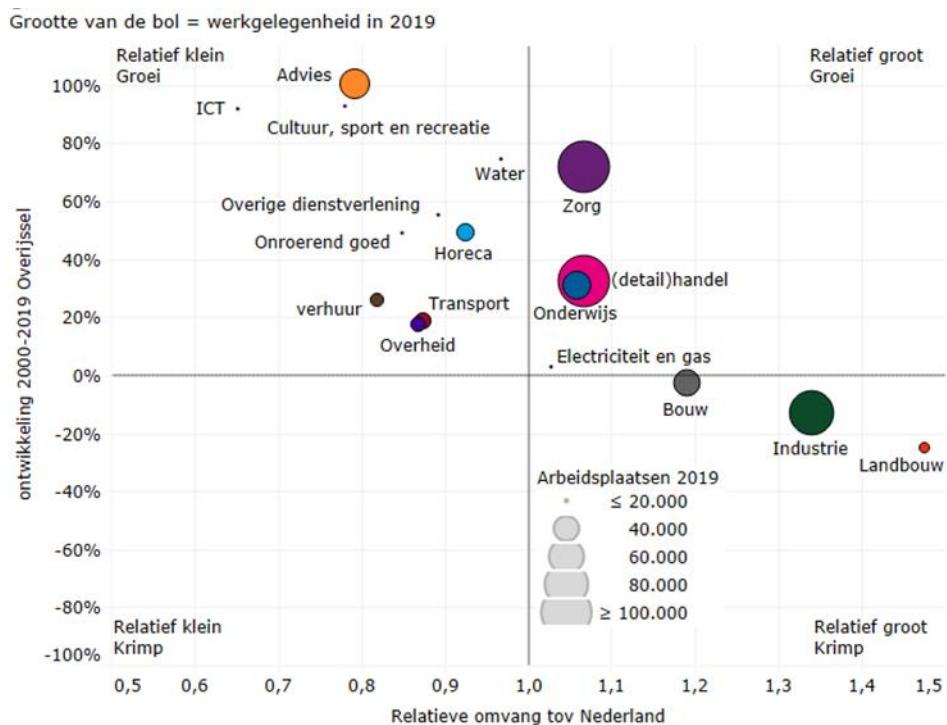
³ De totale toegevoegde waarde van alle in een land of regio geproduceerde finale goederen en diensten (CBS-definitie).

2000 en 2019 zijn gekrompen (industrie en landbouw). In het kwadrant rechtsboven staan sectoren die ook relatief groot zijn in Overijssel en die sinds 2000 zijn gegroeid: de zorg, (detail)handel en onderwijs.

Figuur 7: Ontwikkeling aantal banen in de periode 2000-2019 per gemeente in Overijssel



Figuur 8: Ontwikkeling werkgelegenheid naar sector 2000-2019 x relatieve grootte tov Nederland in 2019



Er zijn nu meer dan 600.000 banen en meer dan 100.000 vestigingen van bijvoorbeeld winkels, fabrieken, kantoren en bedrijfsruimtes in Overijssel. Vooral het aantal zzp'ers (zelfstandige zonder personeel) is sterk toegenomen. De werkgelegenheid is in 2019 gegroeid met 2%. De groei is iets minder groot dan in 2017 (2,6%) en 2018 (2,3%). Van 2012 tot en met 2014 was er nog een daling van de werkgelegenheid. Het eerste voorzichtige herstel trad op in 2015 met een groei van 0,8%. Het aantal vestigingen is, net als in 2018 gestegen met 2,5%. In 2019 passeert Overijssel met 609.000 banen voor het eerst de grens van 600.000 banen. Ook zijn er nog niet eerder zoveel vestigingen van bedrijven of (semi-) overheden geweest: bijna 104.000.

Volgens berekeningen van het PBL is in 2019 3,8% van de werkgelegenheid in Overijssel te zien als circulaire werkgelegenheid (in Nederland 3,5%), en neemt de circulaire werkgelegenheid in Overijssel sinds 2009 toe (toen 3,4%). Zij daarbij opgemerkt dat het een ruwe inschatting betreft door van alle bedrijven de voornaamste activiteit te classificeren als circulair of niet. Op deze manier worden wel veel bedrijven gemist met een voornaamste activiteit waaruit niet direct blijkt dat het circulair is, maar die wel degelijk een circulaire bedrijfsvoering hebben. Het PBL heeft een methodiek ontwikkeld om ook die werkgelegenheid in kaart te brengen, maar dat is op dit moment nog niet op provinciaal niveau beschikbaar.

De verwachting is dat de huidige crisis voor een afvlakking of afname van het aantal banen zal zorgen. Het is nog te vroeg om de precieze omvang van de afname te voorspellen.

Vrijtijdseconomie

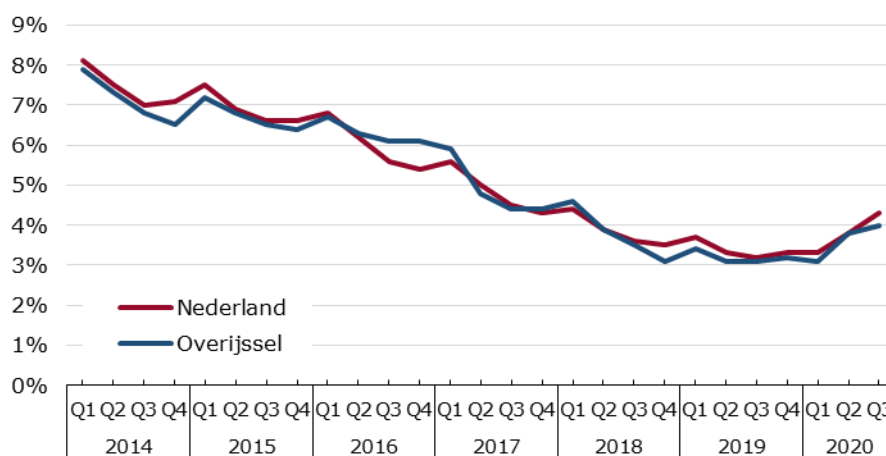
Het aandeel van de vrijetijdseconomie in de totale Overijsselse economie is in de afgelopen 10 jaar in termen van werkgelegenheid steeds groter geworden. In 2010 maakte de werkgelegenheid van de sector recreatie en toerisme nog 5,8% uit van de totale werkgelegenheid, in 2019 was dit 6,3%. In totaal werken ruim 38.000 mensen in deze sector, waarvan het grootste deel in de horeca (ruim 21.000).

Werkloosheid

Het werkloosheidspercentage is het aandeel van de beroepsbevolking dat geschikt en beschikbaar is voor werk, maar een werkloosheidsuitkering ontvangt. Het werkloosheidspercentage is sterk conjunctuurgevoelig. In 2014 was het werkloosheidspercentage nog ongeveer 8% en in 2019 was dit percentage in Overijssel met 3,2% historisch laag en de arbeidsmarkt voor bedrijven krap (Figuur 9).

Het werkloosheidspercentage was in het eerste kwartaal van 2020 nog 3,1%. In het tweede kwartaal steeg dit naar 3,8% en in het derde kwartaal van 2020 was 4% werkloos. Het CPB verwacht een landelijke stijging van de werkloosheidspercentage (jaarcijfers) naar tussen de 4,0% en 6,3% in 2020 en tussen de 4,5% en 9,4% in 2021.

Figuur 9: Ontwikkeling werkloosheidspercentage



Bron: CBS

Bedrijventerreinen

Voor regio Twente en regio West-Overijssel is de verwachte vraag naar hectares bedrijventerrein berekend voor de periode 2019 - 2030. Voor Twente is dit 241 hectare, terwijl het aanbod aan bedrijventerrein op 1 januari 2019 281 hectare was, dat is 40 hectare meer dan de verwachte vraag. Het aanbod aan hectare bedrijventerrein in Twente op 1 juli 2020 is 228 hectare. Voor West-Overijssel wordt verwacht dat er tussen 2019 en 2030 328 hectare bedrijventerrein wordt uitgegeven. Begin 2019 was er 369 hectare aan aanbod, dus net als in Twente zo'n 40 hectare meer dan er vraag wordt verwacht naar bedrijventerrein. Op 1 juli 2020 was er 365 hectare aanbod bedrijventerrein.

Impact corona: enquête ondernemers

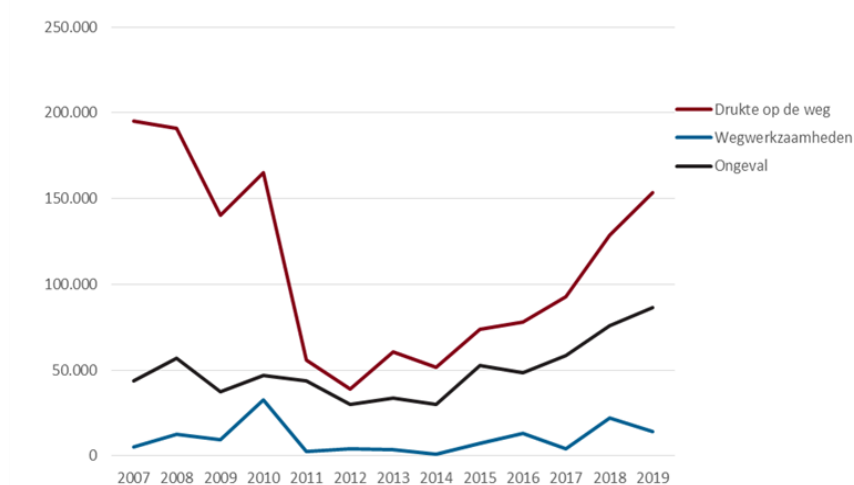
Om te peilen wat het effect is van corona op de Overijsselse bedrijven zijn in mei/juni en in augustus/september twee peilingen uitgezet in het Overijsselse ondernemerspanel. In de tweede peiling gaf twee derde van de Overijsselse ondernemers aan dat de coronacrisis heeft geleid tot een omzetsdaling. Bij de eerste peiling gaf ruim een kwart aan dat de omzet is gedaald met minstens 60%, terwijl dit bij de tweede peiling bij 12% van de ondernemers het geval was. Voor de lange termijn verwacht een kwart van de ondernemers problemen te krijgen met liquiditeit (een kwart geeft aan dat dit nu of op korte termijn al problemen oplevert). Het wegvallen van orders is voor bijna de helft van de ondernemers een acuut of korte termijn probleem. Daarnaast geeft een vijfde van de ondernemers aan dat dit probleem op de lange termijn van invloed zal zijn op de bedrijfsvoering.

Bereikbaarheid

Knelpunten in Overijssel

Het wegennet staat onder druk in Overijssel. Verkeer en dagelijkse verplaatsingen nemen toe en de schaarse ruimte zorgt voor knelpunten in het verkeer. Een aantal belangrijke knelpunten wordt momenteel aangepakt. Denk aan de Vechtdalverbinding (N340/N48/N377) en de A1 Deventer – Hengelo/Enschede. Door een blijvende groei van het verkeer worden in de toekomst meer knelpunten verwacht, onder meer op de N35 (Zwolle-Almelo) en A35/A1 (Almelo-Enschede), de N50 (Hattemerbroek-Kampen), de A28 van Amersfoort tot Meppel, ring Zwolle en diverse bindingswegen in Twente.

Figuur 10: Ontwikkeling filezwaarte in Overijssel naar oorzaak, 2007-2019 (kilometerminuten)



Bron: Rijkswaterstaat

Files nemen toe

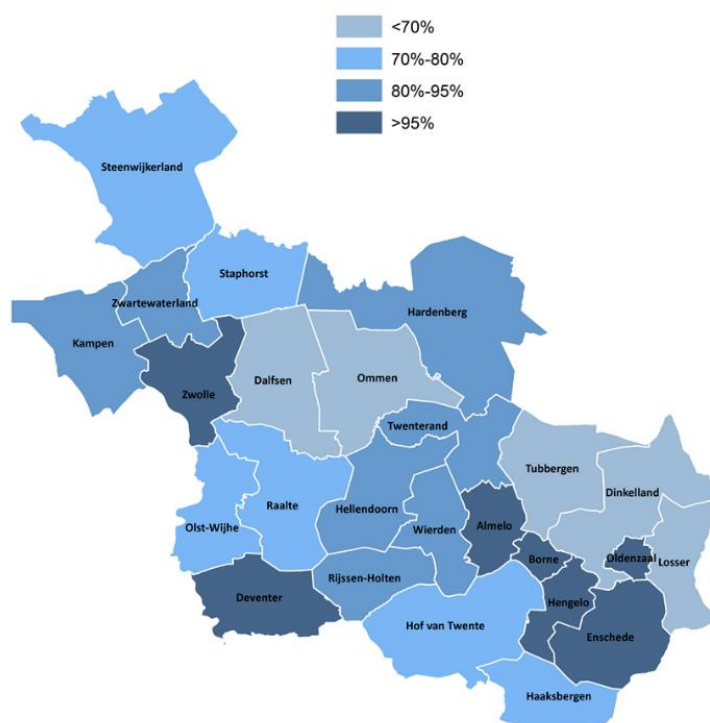
Er stond ruim 10.000 kilometer file in Overijssel in 2019. Het aantal files neemt jaarlijks toe, in 2019 met 4% ten opzichte van het jaar ervoor. Het is vooral de drukte op de weg die zorgt voor files. Van alle files staat 87% in de ochtend- of avondspits. Het aantal files in de spitsen nam in 2019 met 19% toe. Maar ook verkeersongevallen zijn een belangrijke oorzaak van files en we zien de hoeveelheid files door verkeersongevallen ook jaarlijks toenemen. De aanpak van verkeersonveiligheid is daarom ook een belangrijke pijler in de strijd tegen het fileleed. Op de [kennishub](#) van de provincie Overijssel, leest u meer over files in Overijssel

Bereikbaarheid van het openbaar vervoer

In Overijssel heeft 88% van de inwoners de beschikking over openbaar vervoer in de woonomgeving, vier procentpunten minder dan het gemiddelde van alle inwoners van Nederland. Met name inwoners van gemeenten in het Vechtdal (Dalfsen en Ommen) en Noordoost Twente (Tubbergen, Dinkelland en Losser) hebben een minder goede bereikbaarheid van het openbaar vervoer. In het kaartje (Figuur 11) is per gemeente aangegeven hoeveel procent van de inwoners in de nabijheid van openbaar vervoer woont.

Bij onderscheid naar trein en bus heeft de Overijsselse bevolking een minder goede bereikbaarheid van busvervoer maar een betere bereikbaarheid van treinvervoer ten opzichte van heel Nederland. Bijna 6 op de 10 Overijsselaars heeft een treinstation in de buurt (binnen 2 kilometer). In Overijssel wordt 14% van alle reizigerskilometers met het openbaar vervoer afgelegd. Qua aandeel in het totaal aantal verplaatsingen neemt het openbaar vervoer met 2% een beperkte rol in.

Figuur 11: Percentage inwoners dat in de nabijheid woont van een OV-voorziening



Bron: Compendium voor de Leefomgeving / CROW

Tevredenheid van het openbaar vervoer

De Overijsselse bevolking is tevreden over het openbaar vervoer in Overijssel en waardeert dit met een algemeen rapportcijfer van een 7,8 (gelijk aan het Nederlands gemiddelde). Over de jaren heen zien we bij de meeste concessies een stijgend rapportcijfer. De meest opvallende is de regionale treinverbinding Zwolle – Enschede die in 2018 en 2019 veel hoger scoort dan in de jaren ervoor. Ook de treinverbinding Zwolle – Kampen heeft een stijging van de algemene waardering. Eind december 2017 is Keolis gestart met de regionale treinen onder de naam Blauwnet. En half 2018 is er op de treinverbinding Zwolle – Enschede gestart met een intercity. Mogelijk zijn deze factoren van invloed geweest op een hogere waardering voor de regionale treinen.

Gebruik van de fiets

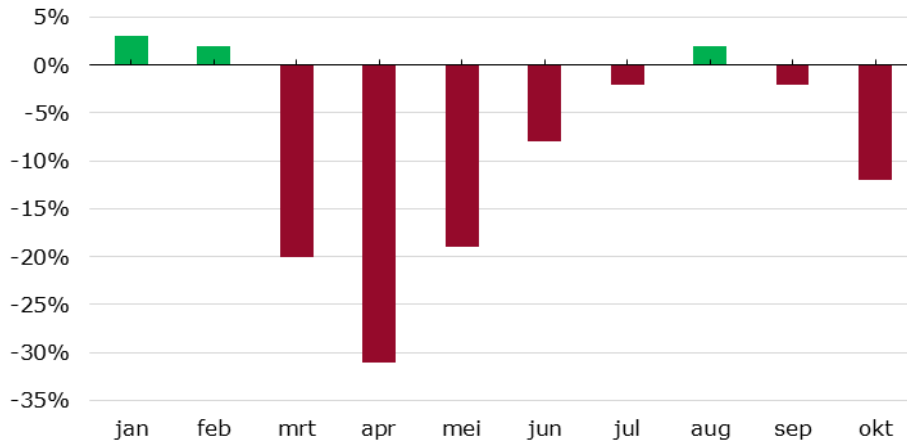
In Overijssel wordt gemiddeld meer gefietst dan gemiddeld in Nederland. Voor 31% van alle verplaatsingen wordt de fiets gebruikt. Vooral op de korte afstanden (minder dan een half uur fietsen) is de fiets in Overijssel aanzienlijk populairder dan in Nederland. Het aandeel fietsgebruik ten opzichte van andere vervoerwijzen is al vele jaren vrij constant. De Overijsselse bevolking fietst gemiddeld per persoon 1.231 kilometer per jaar. Gemiddeld in Nederland is dit 1.172 kilometer. Het aandeel elektrische fietsen groeit sterk. In 2019 was 42% van alle nieuw verkochte fietsen een elektrische fiets. Tien jaar geleden lag dat aandeel op 12%. Corona heeft ook zijn impact op de hoeveelheid fietsverplaatsingen. De provincie meet jaarlijks op 500 meetpunten op het kernnet fiets de hoeveelheid fietsverkeer. In 2020 was er gemiddeld 11% minder fietsverkeer dan in de twee jaar ervoor. Tijdens de spitsuren, vooral in de ochtendspits, liep de hoeveelheid fietsverkeer terug met 25%.

Impact van Corona op het autoverkeer

Tijdens de eerste besmettingsgolf in maart/april 2020 nam de hoeveelheid autoverkeer op provinciale wegen fors af met tot 40% minder verkeer in de weekenden en tot 31% minder verkeer op werkdagen. Tijdens de spitsuren was er 42% minder verkeer op de weg dan normaal. De hoeveelheid verkeer liep daarna weer vrij snel op met in de zomermaand augustus weer meer verkeer in vergelijking met het jaar ervoor. In de tweede golf in oktober is de hoeveelheid

verkeer weer opnieuw gedaald met 12%. Een minder grote daling dan tijdens de eerste besmettingsgolf. We zien een duidelijk verschil tussen de eerste en de tweede golf. Het effect van minder verkeer in de spitsen is nu veel minder groot dan in maart/april. Wel is er een forse afname van verkeer tijdens de avond en nacht. Op de [Kennishub](#) leest u meer over de invloed van Corona op de hoeveelheid autoverkeer op provinciale wegen in Overijssel.

Figuur 12: Verschil werkdagintensiteit in % tussen 2019 en 2020 per maand



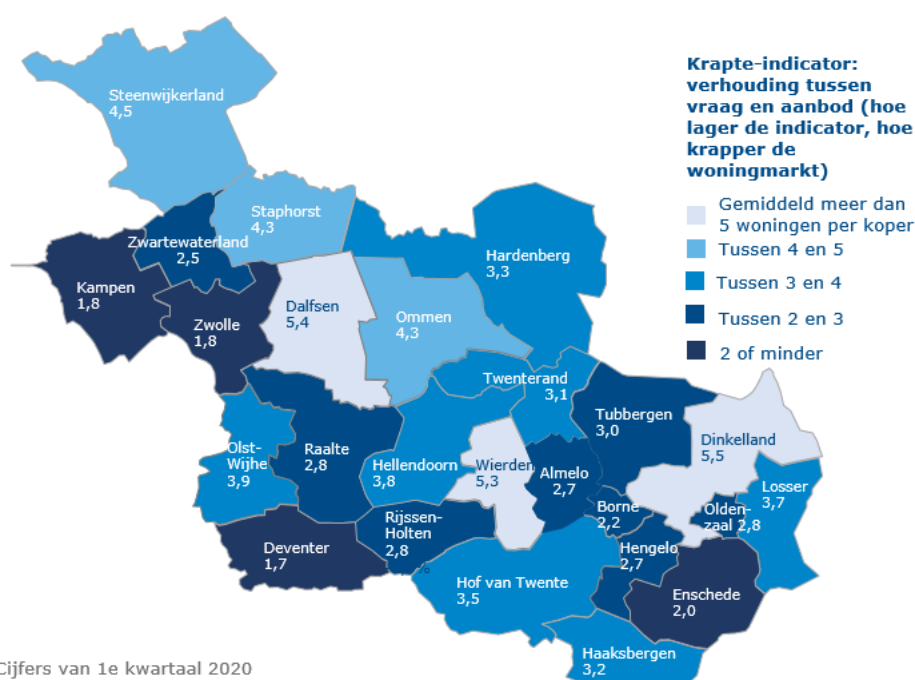
Bron: Provincie Overijssel

Wonen

Krapte op de woningmarkt

Momenteel kent Overijssel woningtekorten. Dat is goed te zien op de koopwoningmarkt. In 2017 (1^e kwartaal) kon een koper kiezen uit gemiddeld 6,7 woningen, in 2020 (eerste kwartaal) slechts uit 2,7. De woningmarkt is het krapst in Deventer, Zwolle, Kampen en Enschede (Figuur 13). Alleen in Wierden, Dalfsen en Dinkelland zijn vraag en aanbod nog redelijk in balans, in alle andere gemeenten is sprake van een krappe woningmarkt. Dit is gunstig voor mensen die hun huis willen verkopen, maar ongunstig voor kopers.

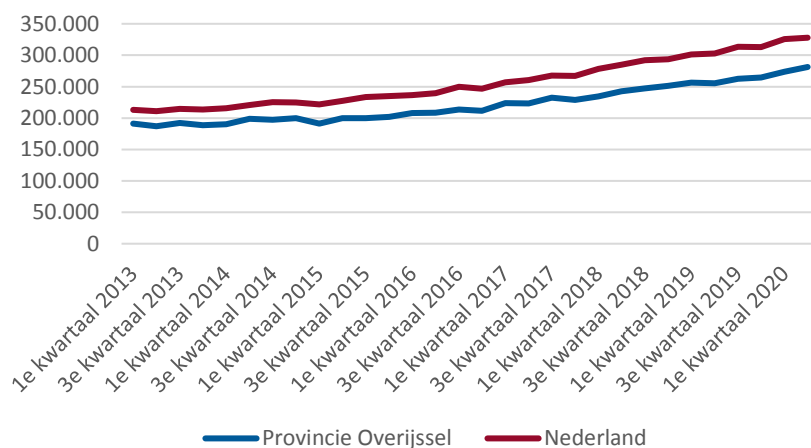
Figuur 13: Krapte op de woningmarkt per gemeente



Bron: NVM/Brainbay, 2020

Ook zien we sinds 2013 continu een forse stijging van de verkoopprijzen van woningen. De gemiddelde verkoopprijs is in Overijssel tussen het 2^e kwartaal 2013 en het 2^e kwartaal 2020 met 50% toegenomen. Hiermee volgt Overijssel de landelijke trend (Figuur 14).

Figuur 14: Ontwikkeling gemiddelde verkoopprijs van woningen, Overijssel en Nederland



Bron: Kadaster

En vrijstaande woning was in 2019 gemiddeld gezien het duurst in Zwolle (€567.000), Deventer (€483.000) en Oldenzaal (€453.000). De gemiddelde verkoopprijs van een vrijstaande woning was het laagst in Staphorst (€320.000), Twenterand (€321.000) en Hardenberg (€331.000).

Bouwplannen

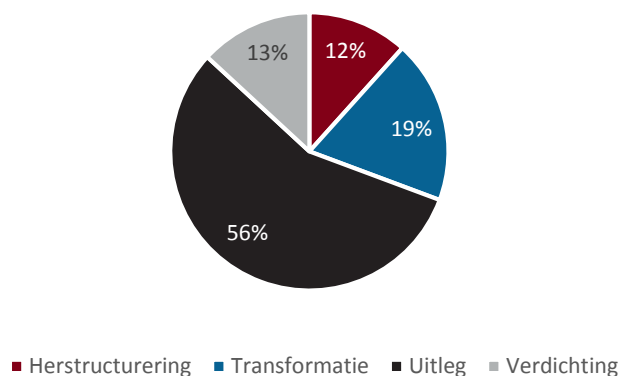
De woningtekorten kunnen worden teruggebracht door meer woningen te bouwen. ABF Research schat het woningtekort in Overijssel in 2019 op 2,2% van de bestaande woningvoorraad. Daarnaast komen er volgens de Primos-prognose in de periode van 2020-2030 in Overijssel 33.000 extra huishoudens erbij die ook woningen nodig zullen hebben.

Begin 2020 hadden de gemeenten in Overijssel harde plannen voor 18.900 woningen; de geplande sloop bedroeg 1.500 woningen. Daarnaast hebben de gemeenten ook zachte plannen. Vooral de grote steden Zwolle, Deventer en Enschede willen veel bouwen, samen zijn ze goed voor 45% van de totale harde plancapaciteit van Overijssel.

56% van de geplande nieuwe woningen zullen worden gebouwd op uitbreidingslocaties, 13% in verdichtingslocaties (Figuur 15). Daarnaast is er veel herstructurering (slopen van oude woningen en terugbouwen van nieuwe woningen) en transformatie (omvormen van vastgoed, zoals winkels of kantoorpanden naar woningen) gepland: respectievelijk 19% en 12% van de nieuwbouw in harde plannen.

Bezoek voor meer informatie de [Overijsselse woningmarktmonitor](#).

Figuur 15: Woningen in harde plannen naar type plan, Overijssel 2020



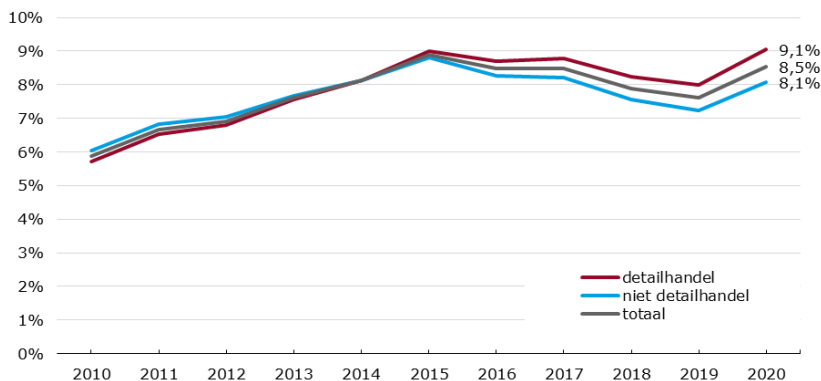
Bron: Planmonitor Wonen Overijssel

Binnensteden en retail

Leegstand neemt weer toe

In 2015 piekte de leegstand met 9% om daarna af te nemen naar 8% in 2019 (Figuur 16). Begin 2020 was de leegstand echter weer op het niveau van 2015 met 9,1%. Hiermee volgt Overijssel de Nederlandse ontwikkelingen. Ook in Nederland is de leegstand weer op het niveau van 2015.

Figuur 16: Leegstandspercentage verkooppunten Overijssel



Bron: Locatus, 2020

Waarom neemt de leegstand in 2019 weer toe? Dit heeft drie oorzaken:

- 1) Het aantal winkels neemt steeds verder af. In 2019 is het grootste aantal winkels gesloten sinds 2004, het begin van de metingen. Een kleiner aantal verkooppunten betekent dat zowel de absolute als relatieve leegstand toenemen. Het grootste deel van de winkelsluitingen komt voor rekening van kleine(re) zelfstandige winkeliers met een niet-dagelijks winkelaanbod.
- 2) De omzetting van (detailhandel)verkooppunten naar andere functies zoals woningen en kantoren neemt af. Sinds 2015 is dit een belangrijke manier om leegstaande verkooppunten weg te nemen uit de voorraad. In 2019 is het aantal omzettingen met de helft gedaald ten opzichte van 2018.
- 3) De groei van de horeca stagneert. De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe horecavestingen bijgekomen, vaak in voormalige detailhandelpanden. In 2019 was dit nog slechts een derde van het aantal in voorgaande jaren.

Grote verschillen tussen en binnen gemeenten

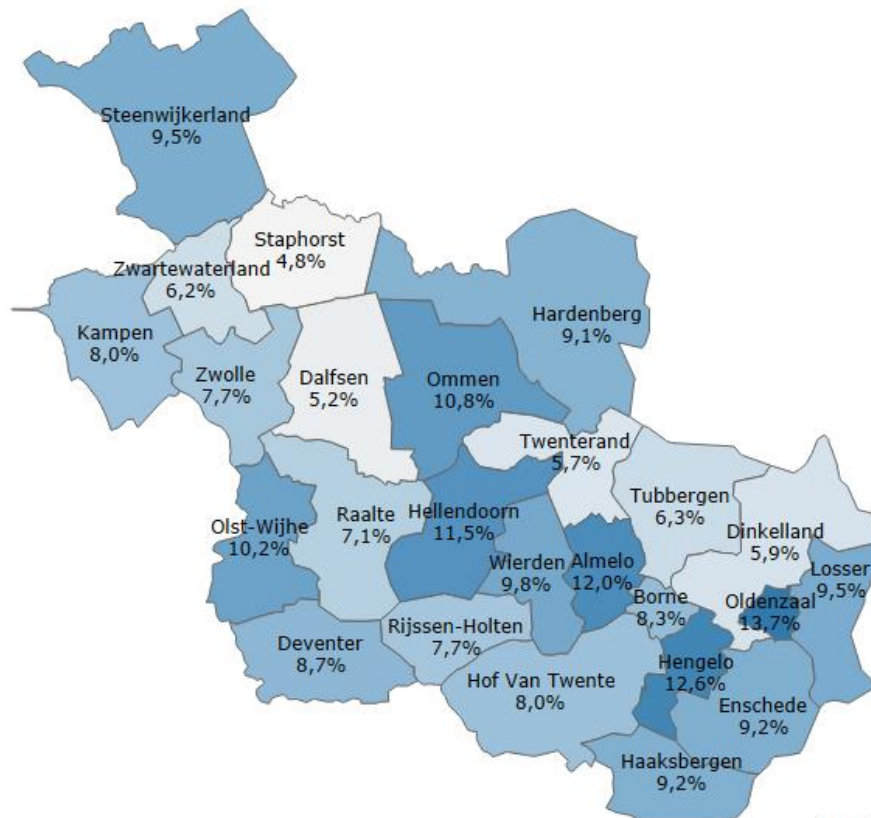
Gemeenten met een winkelleegstand hoger dan 11% zijn Oldenzaal (13,7%), Almelo (12,0%), Hengelo (12,6%) en Hellendoorn (11,5%). De laagste winkelleegstand is te vinden in de gemeenten Staphorst (4,8%), Dalfsen (5,2%) en Twenterand (5,7%). Hetzelfde patroon is te zien als we kijken naar het percentage leegstaande verkooppunten, waar naast winkels ook horeca en diensten als kappers en reisbureaus onder vallen (Figuur 17).

In de centrale winkelgebieden (de belangrijkste winkelconcentratie in een kern) ligt de leegstand over het algemeen hoger. Van de grotere centrale winkelgebieden (met meer dan 50 verkooppunten) zijn degenen met de hoogste leegstand in de detailhandel centrum Oldenzaal (19,4%), centrum Almelo (19,2%) en centrum Hengelo (19%).

Enschede, Zwolle en Deventer hebben de grootste verzorgingsgebieden voor niet-dagelijkse & recreatieve boodschappen (Figuur 18). Ook weten ze het beste de eigen inwoners aan zich te binden op het gebied van de niet-dagelijkse bestedingen, inwoners van Zwolle doen bijvoorbeeld 69% van de niet-dagelijkse aankopen in de eigen gemeente.

Wat betreft dagelijkse bestedingen doen de meeste mensen hun boodschappen in hun eigen woonplaats. De binding hiervan ligt veelal boven de 70%. In Zwolle is deze bijvoorbeeld 94%.

Figuur 17: Leegstandspercentage verkooppunten per gemeente per 1 januari 2020



Bron: Locatus

Figuur 18: Verzorgingsgebieden niet-dagelijkse boodschappen in Overijssel



Bron: Koopstromenonderzoek Oost-Nederland, I&O Research, 2020

Verschuiving van detailhandel naar horeca en cultuur

Een landelijke trend die ook in Overijssel zichtbaar is, is de toename van het aantal vestigingen in de horeca en cultuur & ontspanning. Deze is in de periode 2015-2019 met respectievelijk 3,7% en 2,4% gestegen. Dit tegenover een afname van 5,9% in de detailhandel. Dit is ook zichtbaar in de werkgelegenheid, met een toename van 13% voor de branches horeca en cultuur & ontspanning, tegenover een gelijk gebleven werkgelegenheid in de detailhandel.

Online neemt toe als verkoopkanaal

Een belangrijke trend is dat de online bestedingen toenemen, vooral ten koste van de niet-dagelijkse bestedingen. In 2019 wordt 21% van de niet-dagelijkse bestedingen in Oost-Nederland online gedaan, een verdubbeling ten opzichte van 2015. Overigens is dit nog steeds minder dan in de Randstad, waar 24% van de niet-dagelijkse uitgaven online wordt gedaan. Van de dagelijkse bestedingen, vindt maar 2% online plaats in Oost-Nederland, in de Randstad is dit 3%.

Een ruimtelijk gevolg van deze ontwikkelingen is dat wijk-winkelcentra in belang toenemen ten opzichte van stadscentra, die een sterke concentratie kennen van niet-dagelijkse branches.

Vitaliteit centrumgebieden

Het [Koopstromenonderzoek Oost-Nederland](#) biedt een schat aan informatie over de ontwikkeling van het winkelaanbod, het economisch functioneren van de detailhandel en het consumentengedrag. Bij de vitaliteit van centrumgebieden spelen daarnaast nog meer zaken een rol: de [Overijsselse Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden](#) geeft een goed beeld van hoe de Overijsselse centrumgebieden er voor staan.

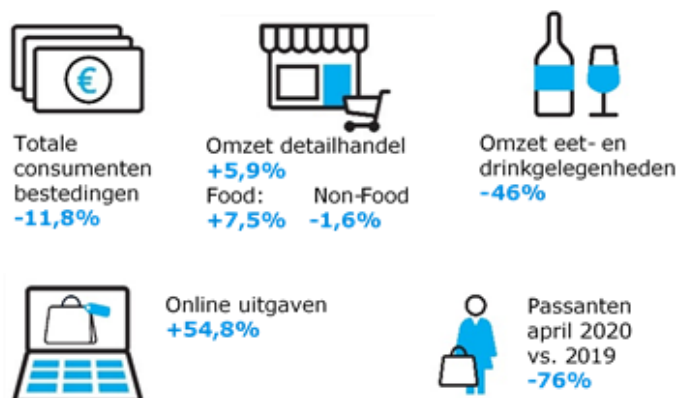
Gevolgen van de coronacrisis

De coronacrisis is nog niet voorbij, dus het is nog niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn. Er zijn echter in de afgelopen maanden wel een aantal ontwikkelingen zichtbaar die mogelijk een glimp geven van de toekomst.

Zo is de invloed van de coronacrisis op consumentenbestedingen niet gelijk verdeeld (Figuur 19). De detailhandel, en dan met name het food-gedeelte, kent een toename van de omzet. In de horeca is deze daarentegen gehalveerd. De online-uitgaven zijn de afgelopen maanden meer dan verdubbeld, de vorige verdubbeling kostte 4 jaar, een grote stijging dus.

Het is te verwachten dat bepaalde branches weer grotendeels terug zullen veren, zoals de horeca, hoewel de gevolgen voor veel bestaande ondernemers groot zullen zijn. Maar bijvoorbeeld de verschuiving van uitgaven naar online zal voor een deel blijvend zijn, omdat consumenten het gemak ervan nu extra ervaren. Dit zal voornamelijk gevolgen hebben voor de non-food / niet-dagelijkse detailhandel.

Figuur 19: Ontwikkeling consumentenbestedingen tijdens de coronacrisis



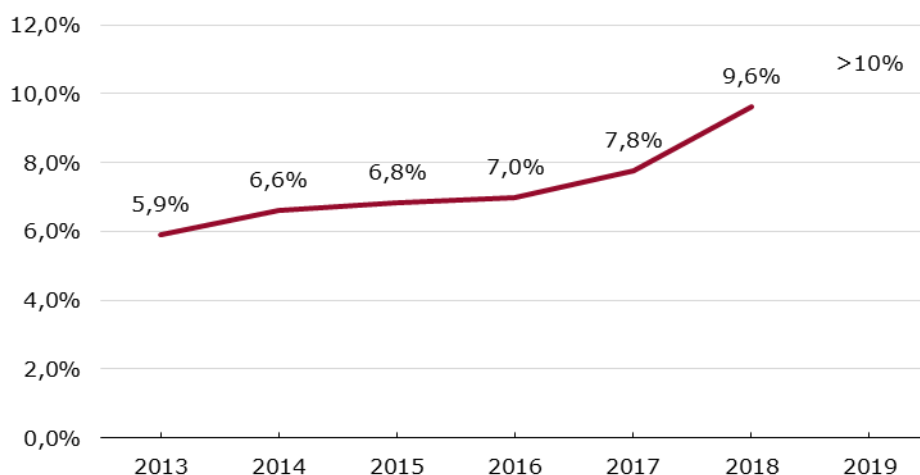
Landelijke cijfers, tweede kwartaal 2020 t.ov. tweede kwartaal 2019.
De omvang van de cijfers verschilt sterk van maand tot maand. Echter de zichtbare trends blijven nagenoeg gelijk.
Bron: CBS

Energietransitie in Overijssel

Groei hernieuwbare energie

De opwek van hernieuwbare energie in Overijssel neemt toe. De (geactualiseerde) cijfers voor het jaar 2018 komen op 9,6% hernieuwbare energie (Figuur 20). Voor 2019 zijn nog niet alle cijfers bekend maar lijkt Overijssel de 10%-grens voorbij te gaan⁴.

Figuur 20: Aandeel hernieuwbare energie in Overijssel



Bron: CBS, Klimaatmonitor, diverse productiegegevens, bewerking Provincie Overijssel

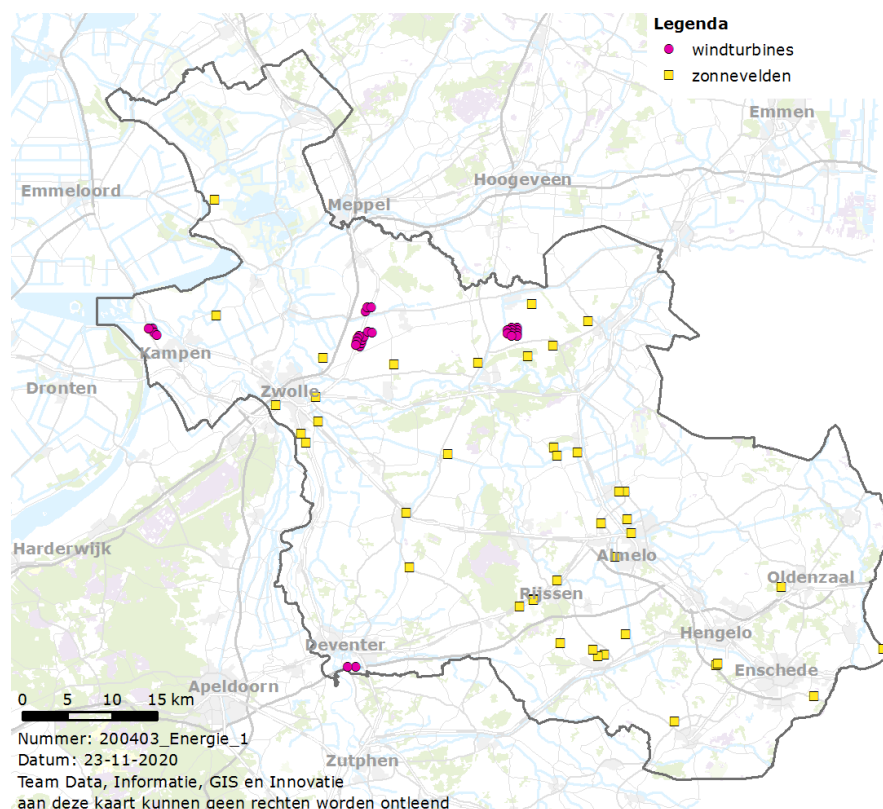
Ondanks de stijgende lijn, wordt de beleidsdoelstelling van 20% hernieuwbare energie in 2023 niet gehaald. Dit is geprognoseerd door CE Delft in de tussenevaluatie van het programma NEO. Dat heeft in belangrijke mate te maken met capaciteit op het elektriciteitsnet.

Biomassa grootste aandeel, maar zonnestroom snelste stijger

In totaal werd er in 2018 in Overijssel bijna 10 petajoule hernieuwbare energie opgewekt. Daaronder valt energie uit wind, zon, biomassa, bodem en omgeving (warmtepompen, warmte koude opslag), aardwarmte (geothermie) en water. 1 petajoule is te vergelijken met de elektriciteitsopwekking van circa 350 hectare zonnepanelen of circa 22 windturbines met een vermogen van 4 megawatt. In Figuur 21 zijn de huidige locaties van de zonnevelden en windturbines in Overijssel weergegeven.

⁴ De cijfers kunnen licht afwijken van eerdere rapportages. Dat heeft te maken met tussentijdse correcties van de cijfers. De orde grootte blijft echter gelijk.

Figuur 21: Huidige locaties zonnenvelden en windturbines in Overijssel



Bron: Atlas van Overijssel

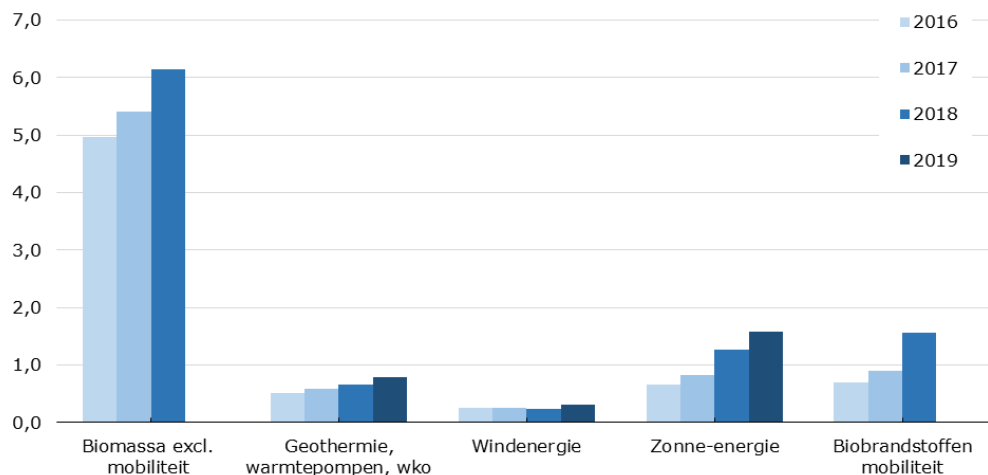
De hoeveelheid zonnestroom neemt relatief het snelste toe (Figuur 22). In 2019 werd 1,5 petajoule zonnestroom opgewekt, het jaar ervoor was dit 1,2 petajoule: een stijging met 25%. De stijgende lijn is al een paar jaar zichtbaar. Dit is te zien in de onderstaande grafiek. Gekeken naar geïnstalleerd vermogen, ligt ongeveer de helft op woningdaken en de helft op bedrijfsdaken. Zonnenvelden nemen toe in aantal en omvang, maar het aandeel is beperkt in verhouding tot de totale hoeveelheid zonnepanelen in Overijssel, namelijk 2,5% van het geïnstalleerd vermogen (2018). In 2019 was ruim 14% van de Overijsselse woningen voorzien van zonnepanelen.

De hoeveelheid hernieuwbare energie uit biomassa bedroeg in 2018 7,7 petajoule als we de biobrandstoffen voor vervoer meerekenen. Zonder transport is de bijdrage van biomassa 6,1 petajoule. Deze is voor een belangrijk deel afkomstig van de centrales van Twente: de bio-energiecentrale, de bioconversie, en het duurzame aandeel uit de afvalverbrandingsinstallatie, zorgen bij elkaar voor 42% van de hernieuwbare energie uit biomassa in Overijssel. Voor biomassa zijn nog geen totaalcijfers voor 2019 bekend.

Vermeden CO2-uitstoot dankzij hernieuwbare energie

De opwek van hernieuwbare energie in Overijssel was in 2018 goed voor een vermeden CO2-uitstoot van ruim 0,7 megaton. Dit is de vermeden uitstoot ten opzichte van een situatie waarin de hoeveelheid hernieuwbaar opgewekte elektriciteit en warmte zou zijn opgewekt met fossiele energiebronnen. De vermeden CO2-uitstoot dankzij hernieuwbare energie is tussen 2014 en 2018 met ruim 25% toegenomen.

Figuur 22: Hernieuwbare energie in Overijssel (petajoule)



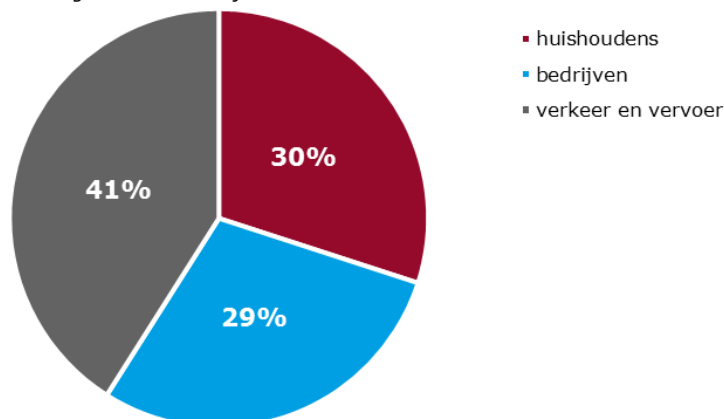
Bron: CBS, Klimaatmonitor, diverse productiegegevens, bewerking Provincie Overijssel

Daling energiegebruik is beperkt

Voor de energietransitie is het relevant om ook in te zetten op energiebesparing. Energie die niet wordt gebruikt, hoeft immers ook niet (duurzaam) te worden opgewekt. Aan de verbruikskant kan 1 petajoule worden vergeleken met 278 miljoen kWh elektriciteit (het stroomverbruik van ruim 100.000 huishoudens) of 28 miljoen m³ aardgas (het gasverbruik van ruim 22.000 huishoudens)⁵.

Bij huishoudens in Overijssel lijkt het totale energieverbruik al een paar jaar redelijk stabiel, tussen de 29 en 29,5 petajoule. Weliswaar wordt een groter deel hernieuwbaar opgewekt, bijvoorbeeld met zonnepanelen op het dak, maar het verbruik op zich neemt niet of nauwelijks af. Voor bedrijven fluctueert het energiegebruik wat meer, ongeveer tussen de 40 en 42 petajoule, maar is er nog geen echte dalende trend waar te nemen. De bijdrage van transport is niet meegerekend in deze cijfers. Figuur 23 geeft inzicht in de verdeling van het energiegebruik tussen huishoudens, bedrijven en verkeer & vervoer.

Figuur 23: Energieverbruik Overijssel 2018



Bron: CBS, Klimaatmonitor, diverse productiegegevens

⁵ Gemiddeld elektriciteitsverbruik 2.765 kWh, gemiddeld gasverbruik 1.269 m³.

Bron: <https://www.milieucentraal.nl/energie-besparen/snel-besparen/grip-op-je-energierekening/gemiddeld-energieverbruik/>

Klimaatverandering

Uitstoot van broeikasgassen

Het klimaat verandert. Dit komt door verbranding van fossiele brandstoffen (CO₂-uitstoot) en de uitstoot van methaan en lachgas uit bijvoorbeeld landbouw en industrie. In Overijssel bedroeg in 2018 de energierelateerde CO₂-uitstoot 8 megaton (Mton), afkomstig uit de volgende bronnen: woningen 2 Mton, bedrijven/diensten 3,5 Mton, en verkeer en vervoer 2,4 Mton. Naast het energiegebruik door woningen, bedrijven en het verkeer, zijn ook de landbouw en het landgebruik een bron van broeikasgasemissies. Dit gaat met name om de uitstoot van methaan (CH₄) en lachgas (N₂O). Verder vindt er in de industrie uitstoot plaats van methaan, lachgas en F-gassen (zoals HFK's). Dit zijn allemaal sterkere broeikasgassen dan CO₂. Om dit goed te kunnen vergelijken en op te tellen, worden ze omgerekend naar 'CO₂-equivalenten'. In 2018 is door Wageningen University & Research (WUR) becijferd dat in 2015 de emissie van overige broeikasgassen in de Overijsselse landbouw 2,7 Mton CO₂-equivalenten bedroeg, en de emissie uit landgebruik (zoals veenweidegebieden) 0,6 Mton. Figuur 24 geeft de verdeling weer, exclusief de overige broeikasgassen (niet-CO₂) uit de industrie.

Figuur 24: Emissie in megaton CO₂-equivalenten per emissiebron

Emissiebron	Emissie in megaton CO ₂ -equivalenten
Woningen	2 (2018)
Bedrijven en diensten	3,5 (2018)
Verkeer en vervoer	2,4 (2018)
Landbouw	2,7 (2015)
Landgebruik	0,6 (2015)
Glastuinbouw CO ₂ -emissie WKK's	0,1 (2015)

Bron: Klimaatmonitor en WUR

Gevolgen van klimaatverandering

De klimaatverandering heeft gevolgen voor Overijssel. De temperatuur neemt toe, en door verandering in het luchtstroombatroom verandert ook de neerslag. Winters worden zachter en nat-ter, zomers worden warmer en droger.

Volgens de huidige scenario's zullen in 2050 nagenoeg geen ijsdagen meer voorkomen in Overijssel (dit zijn er nu nog 10-14 per jaar). Dat zijn dagen waarop de temperatuur onder de 0 graden Celsius blijft. En ook het aantal vorstdagen (minimumtemperatuur komt onder de 0 graden) daalt, van 50-70 per jaar naar 10-30 per jaar. Daarentegen stijgt het aantal dagen met hoge temperaturen. Het aantal zomerse dagen (boven de 25 graden) verdubbelt. En het aantal tropische dagen (boven de 30 graden) neemt toe van 3-6 per jaar naar 12-15 per jaar in het grootste deel van de provincie.

De jaarlijkse neerslag stijgt, maar is ongelijker over het jaar verdeeld. Het aantal dagen met extreme neerslag neemt toe, de totale neerslag in het zomerseizoen neemt af, en de totale neerslag in het winterseizoen neemt toe. Ondanks een toename van de totale jaarlijkse neerslag is er sprake van meer droogte. Het neerslagtekort neemt namelijk toe: er verdampt meer dan erbij komt. Dit zien we nu al terug in de cijfers van het grondwatermeetnet.

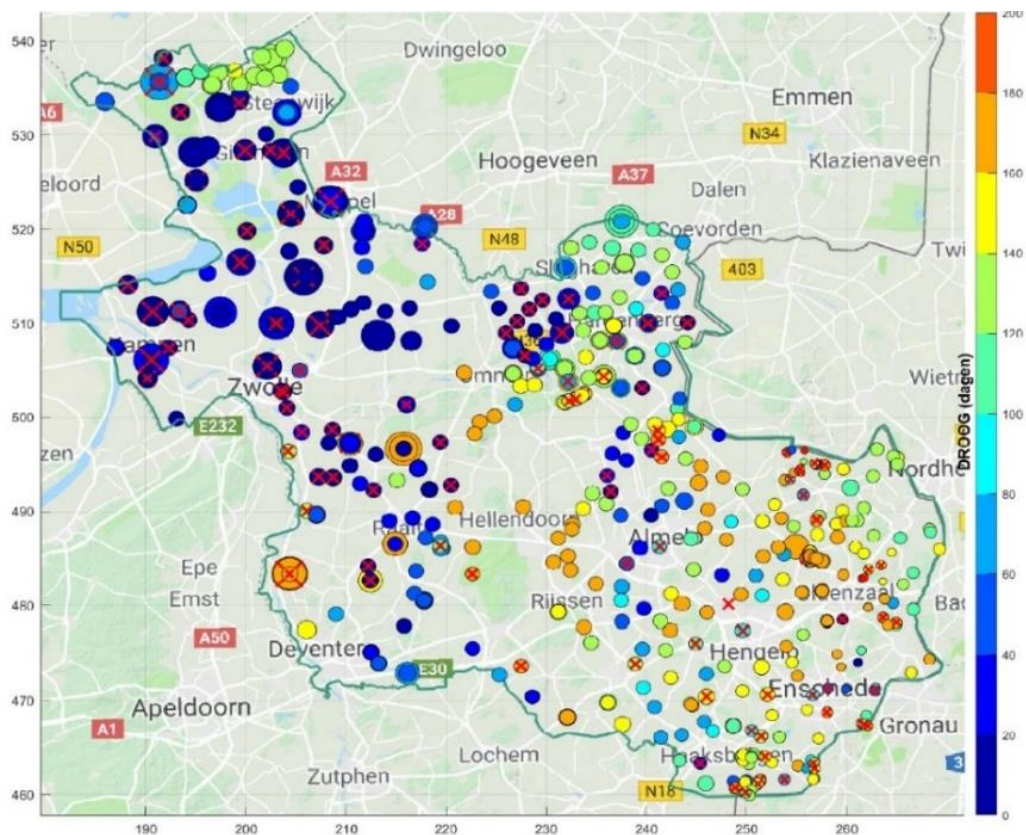
Droogte

De laatste jaren zien we dat de droogteproblematiek ook in Overijssel steeds zichtbaarder wordt. 2018 was een extreem droog jaar en in 2020 kenden we misschien wel het droogste voorjaar ooit. De resultaten zijn vooral zichtbaar in de zandgebieden en daar waar we het oppervlaktewaterpeil niet kunnen beïnvloeden door middel van peilbeheer. Maar ook de lage afvoer van bijvoorbeeld de IJssel zorgde er in het najaar van 2018 voor dat de bevaarbaarheid en daarmee de bereikbaarheid onder druk staat.

Figuur 25 toont het provinciaal grondwatermeetnet, bestaande uit 457 meetlocaties. De kleur geeft het aantal dagen aan waarop sprake was van droogte. Grotere bolletjes representeren meerdere waarden gemeten op verschillende dieptes. De peilbuizen met een rood kruis worden

niet meegenomen in de analyses, omdat ze niet goed blijken te voldoen. De kaart laat zien dat vooral in de zandgebieden in Twente sprake was van een langdurige periode van droogte.

Figuur 25: Droogte in Overijssel (2018)



Bron: Rapport Artesia 'Doorwerking van droogte 2018 in Overijssel'

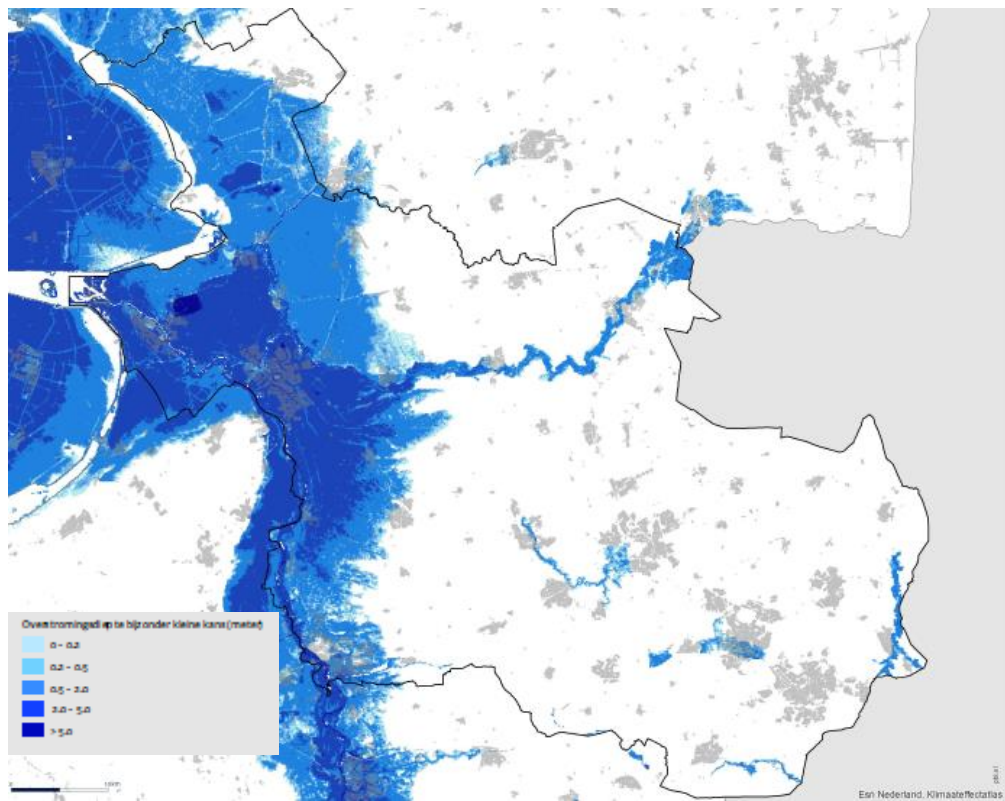
Hitte

Klimaatverandering zorgt ook voor meer warme dagen. Dat leidt vooral in de steden tot hogere temperaturen. Er wordt in dat kader wordt gesproken over het stedelijke 'hitte-eiland effect' (UHI). Dit is het gemiddelde luchttemperatuurverschil tussen de stedelijke en omliggende landelijke gebieden. Het stedelijk hitte-eilandeffect is 's nachts het sterkst. Het zorgt ervoor dat de luchttemperatuur in stedelijk gebied 's nachts langzamer daalt, waardoor gevoelige bevolkingsgroepen (baby's, kinderen, ouderen) gezondheidsklachten kunnen ondervinden. Dit effect is in Overijssel het grootst in de grote steden, maar sterker in Twentse steden – naast Enschede, Hengelo en Almelo ook in Rijssen en Oldenzaal – dan in West-Overijssel.

Overstromingsrisico

Door klimaatverandering neemt ook de kans op hoge waterstanden in de rivieren toe, en daarmee de kans op een overstroming. Figuur 26 laat zien tot welke hoogte het water maximaal kan stijgen bij overstromingen vanuit zee, meren of de grote rivieren (primaire keringen) die ongeveer 1 keer in de 100.000 jaar plaatsvinden. Voor het maken van deze kaart zijn computerberekeningen uitgevoerd van verschillende dijkdoorbraken. Voor elke locatie is vervolgens berekend wat de maximale waterhoogte was. Hoe donkerder de kleur, hoe hoger het water kan komen te staan.

Figuur 26: Waterdiepte in Overijssel bij een overstroming



Bron: PBL, Atlas van de Regio

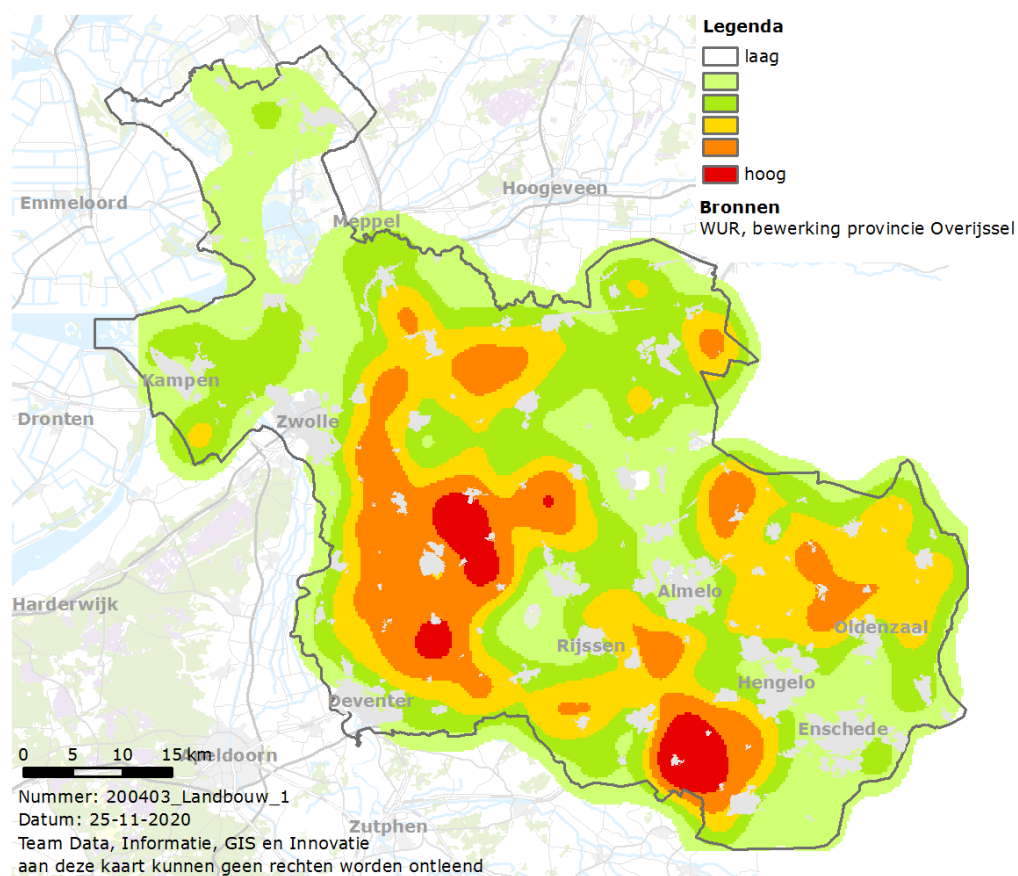
Landelijk gebied

Schaalvergroting landbouw

De intensivering van de landbouw lijkt door te zetten; de landbouwsector wordt in toenemende mate gedomineerd door grote bedrijven. Zo was het aantal melkveebedrijven in Overijssel in 2019 46% lager dan in 2000, maar het aantal melkkoeien is in dezelfde periode met 4% toegenomen en de melkproductie met 27%.

Jaarlijks stoppen 2-3% van de agrarische bedrijven, meestal zijn het kleine bedrijven. Het percentage agrarische bedrijven met standaard opbrengst⁶ van minder dan €250.000 is afgenomen van 87% in 2000 naar 65% in 2015, daarna bleef hun aandeel redelijk stabiel in de periode 2016-2019. Dat resulteert in vrijkomend agrarisch vastgoed. Volgens onderzoek uitgevoerd door Wageningen Environmental Research, komt in de toekomst relatief veel agrarische bebouwing leeg te staan in Salland en de gemeenten Hof van Twente en Haaksbergen (zie Figuur 27).

Figuur 27: Prognose areaal vrijkomend agrarisch vastgoed (exclusief glas) 2018-2030 in landelijk gebied Overijssel



Bron: Wageningen Environmental Research

Biologische landbouw

Het aantal biologische landbouwbedrijven in Overijssel is tussen 2015 en 2020 toegenomen van 137 naar 171. Doordat daarnaast het totale aantal agrarische bedrijven is afgenomen, is het aandeel biologische landbouwbedrijven gegroeid van 1,7% naar 2,6%. In 2015 bevond 1,4% van de Overijsselse melk- en kalfkoeien zich in biologische landbouwbedrijven, in 2020 is dat 2,3%.

⁶ Voor de definitie zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2011/49/standaardopbrengst>

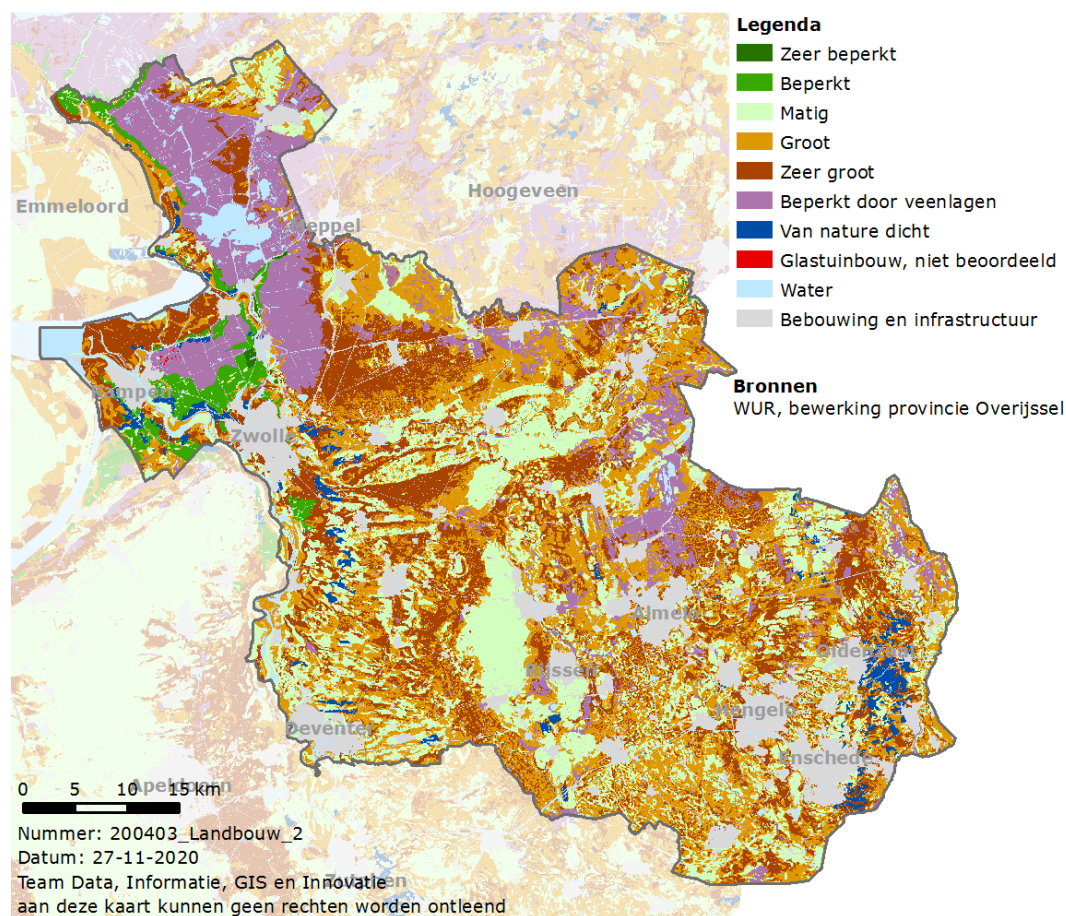
Verbreiding in de landbouw

Er is binnen de agrarische sector een toenemende interesse en aandacht voor verbredingsactiviteiten, terwijl binnen een deel van de sector juist sprake is van verdere specialisatie. In algemeenheid is het economische aandeel van de verbredingsactiviteiten nog beperkt. De meeste landbouwbedrijven met verbredingsactiviteiten halen hier slechts een klein deel van hun omzet uit. De meest voorkomende verbredingsactiviteiten zijn agrarisch natuur- en landschapsbeheer, loonwerk voor derden, agrotourisme, stalling van goederen of dieren, en verkoop aan huis.

Bodemverdichting

Verdichting van de bodem bemoeilijkt een goede landbouw. In Figuur 28 is aangegeven in welke gebieden het risico op bodemverdichting (zeer) groot is.

Figuur 28: Risico op bodemverdichting

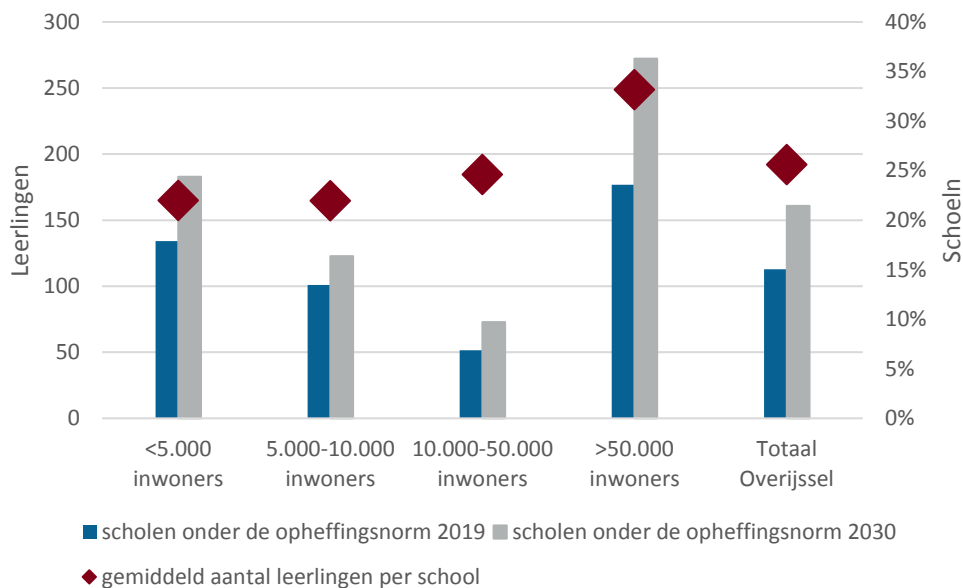


Voorzieningen: basisscholen

Valt een school drie jaar onder de opheffingsnorm, dan verliest die de financiering van de overheid. Over het algemeen gelden in dichtbevolkte gebieden met veel leerlingen hogere opheffingsnormen dan op het platteland. Zo is de opheffingsnorm voor basisonderwijs in Oldenzaal 160 leerlingen, terwijl in Raalte een basisschool aan 25 leerlingen al genoeg heeft.

Daarom zijn de basisscholen in kleine woonplaatsen gemiddeld gezien kleiner, maar dreigen juist de scholen in grote woonplaatsen vaker gesloten te worden. In het schooljaar 2019-2020 zaten 15% van de basisscholen in Overijssel onder de opheffingsnorm. Volgens de prognose gaat dit percentage in de toekomst verder toenemen. In grote woonplaatsen met meer dan 50.000 inwoners (Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo, Zwolle) had 24% van de scholen in 2019 te weinig leerlingen. Ook in de allerkleinste woonplaatsen (in deze categorie vallen bijvoorbeeld Punthorst of Tuk) zaten relatief veel scholen onder de opheffingsnorm (18%), terwijl de scholen in middelgrote woonplaatsen relatief veilig zijn (Figuur 29).

Figuur 29: Gemiddeld aantal leerlingen per school en % scholen met aantal leerlingen onder de opheffingsnorm in 2019, naar woonplaatsgrootte, basisonderwijs Overijssel



Bron: DUO

Voorzieningen: commerciële voorzieningen

Er zijn maar weinig plekken in Overijssel waar een basisvoorziening als een supermarkt niet binnen 5 kilometer bereikbaar is (5% van de buurten in Overijssel met 2% van de bevolking). Maar er zijn grote verschillen in de keuzemogelijkheden. Er is een groot deel van de provincie waar maximaal twee supermarkten binnen 5 km zijn. Dit is voornamelijk de Sallandse Heuvelrug en de Kop van Overijssel. Alleen in de Twentse steden en Deventer, Kampen en Zwolle zijn meer dan 10 supermarkten bereikbaar binnen deze afstand. In het centrum van Enschede is zelfs keuze tussen 40 verschillende supermarkten binnen 5 km.

Voorzieningen: zorgvoorzieningen

Medische voorzieningen zijn veel beter bereikbaar voor de inwoners van stedelijk gebied dan voor inwoners in minder stedelijke gebieden. Bijvoorbeeld: in de zeer sterk stedelijke buurten (>2.500 adressen per km²) van Overijssel is de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde huisartspraktijk en het dichtstbijzijnde ziekenhuis respectievelijk 0,6 km en 2,2 km. Een inwoner van een buurt aan het andere einde van het spectrum, een niet-stedelijke buurt (<500 adressen per km²), is gemiddeld gezien 2,5 km van een huisartspraktijk verwijderd en 13,2 km van een ziekenhuis.

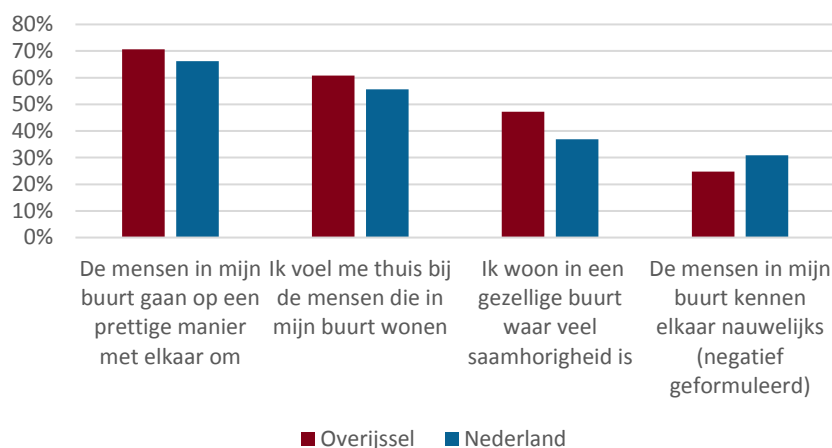
In de toekomst wordt juist in landelijk gebied sterkere vergrijzing verwacht. Voor ouderen is bereikbare zorg heel belangrijk: ze hebben meer zorg nodig én ze zijn vaak minder mobiel dan jongere inwoners.

Samen leven in Overijssel

Sociale cohesie

Overijsselaars ervaren meer sociale cohesie in de buurt dan landelijk. Ze vinden vaker dat mensen in hun buurt op een prettige manier met elkaar omgaan en voelen zich thuis in de buurt. Ze geven aan in een gezellige buurt met veel saamhorigheid te wonen en herkennen zich niet in de stelling dat mensen in hun buurt elkaar nauwelijks kennen (Figuur 30). Alles bij elkaar genomen scoort Overijssel het rapportcijfer 6,3 op sociale cohesie tegenover 5,9 in Nederland.

Figuur 30: Sociale cohesie in de buurt, Overijssel en Nederland 2020 (% dat eens of helemaal eens is met de stelling)



Bron: Burgerpanel Overijssel 2020

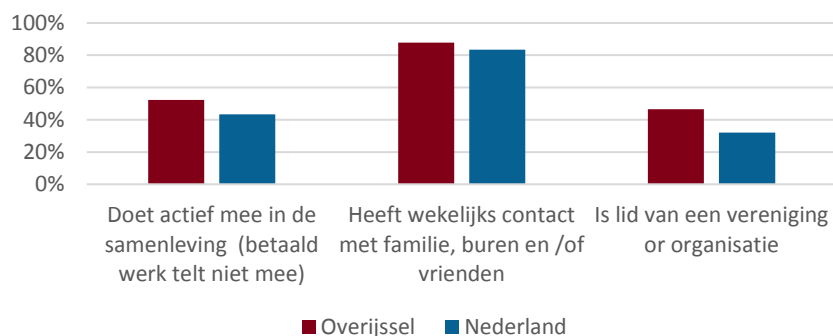
Ook het percentage inwoners dat zich eenzaam voelt, ligt in Overijssel lager dan landelijk. In 2016 was het aandeel eenzamen in GGD-regio IJsselland 39% en in GGD-regio Twente 40%: lager dan de 43% in Nederland⁷. Vooral op het Twentse platteland voelt men zich minder vaak eenzaam. Deze regio kent van oudsher het culturele fenomeen van *noaberschap*: informele zorg door burens onder elkaar.

Participatie in de maatschappij

In vergelijking met de landelijke cijfers participeren Overijsselaars actief in de maatschappij. Dat geldt in nog sterkere mate voor het platteland van Overijssel. 52% van de Overijsselaars (57% op het platteland) vindt dat ze actief in de samenleving meedoen, tegenover 43% van de Nederlanders. 46% van de Overijsselaars (51% op het platteland) geeft aan lid te zijn van een vereniging of een organisatie. In Nederland is dat 32% (Figuur 31).

⁷ <https://www.regiobeeld.nl/sociale-omgeving?gemeente=Zwolle&vergelijk=Enschede®ioIndeling=Provincie>

Figuur 31: Participatie in samenleving, Overijssel en Nederland 2020



Bron: Burgerpanel Overijssel 2020

Cultuuraanbod

Overijsselaars zijn tevreden over het cultuuraanbod in hun eigen regio. 79% vindt het aanbod voldoende, iets meer dan in Nederland (75%). Afgelopen jaren waren Overijsselaars bijna altijd tevredener over aanbod dan in de rest van Nederland. Mensen in stedelijk gebied van Overijssel zijn tevredener over het cultuuraanbod (86%) dan mensen in landelijk gebied (70%). De invloed van corona op de cultuursector is zeer groot, omdat ze geen bezoekers kunnen ontvangen en daardoor inkomsten mislopen maar vaak wel vaste lasten hebben.

Democratie

Ongeveer de helft van de Overijsselaars is tevreden over de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert. Onder Nederlanders ligt dit percentage met 47% iets lager. Er zijn grote verschillen zichtbaar naar opleidingsniveau. Twee derde van de hoogopgeleide Overijsselaars heeft vertrouwen in het functioneren van de democratie. Onder laagopgeleiden ligt dit aandeel nog niet op een derde.

Ruim helft Overijsselaars tevreden over functioneren democratie



52%

Van de Overijsselaars is tamelijk tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie



47%

In Nederland ligt het percentage iets lager.



Jongeren

58% van de jongeren is tevreden. Onder de 18 jaar heeft 31% geen mening over het functioneren van de democratie.



Grote verschillen naar opleidingsniveau

Twee derde (66%) van de hoogopgeleide Overijsselaars heeft vertrouwen in het functioneren van de democratie. Van de laagopgeleiden is dit slechts een derde (31%)

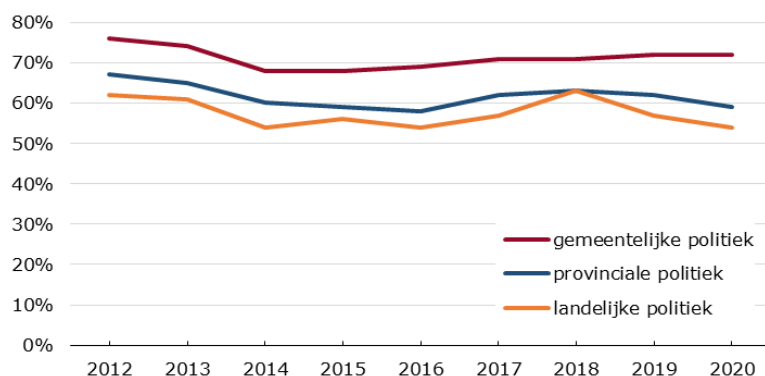
Bron: Inwonersonderzoek Overijssel – thema Kwaliteit openbaar bestuur | Laatste peiljaar: 2020, historie vanaf 2018

provincie **Overijssel**

Traditiegetrouw ligt het opkomstpercentage bij verkiezingen in Overijssel hoger dan landelijk. Daarnaast ligt het politiek vertrouwen onder Overijsselaars licht hoger dan landelijk. Wel neemt in Overijssel het vertrouwen in de landelijke en provinciale politiek door de jaren heen licht af. Het vertrouwen in de gemeentelijke politiek neemt iets toe. Dit is vergelijkbaar met het landelijke beeld.

In 2020 heeft een nipte meerderheid (55%) in Overijssel vertrouwen in de landelijke politiek. Het vertrouwen in de provinciale politiek is iets groter (59%). Het vertrouwen in de gemeentelijke politiek ligt daar ruim boven (73%). Landelijk is hetzelfde patroon te zien op een iets lager niveau (Figuur 32).

Figuur 32: In hoeverre hebben inwoners vertrouwen in de politieke organen? (Overijssel)



Bijna twee derde (62%) van de Overijsselaars ziet voldoende mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de eigen woonomgeving. Dit percentage ligt iets hoger dan landelijk (57%). Drie op de tien Overijsselaars heeft het afgelopen jaar daadwerkelijk invloed uitgeoefend op de directe woonomgeving. Dit is vergelijkbaar met het landelijke percentage.

De mate van invloed verschilt. De meeste Overijsselaars (23%) hebben hun mening gegeven over een onderwerp in de woonomgeving. Daarnaast heeft 7% meegedacht of advies gegeven aan de gemeente, 6% heeft zelf of met een groep bewoners een initiatief genomen. Dat is vergelijkbaar met Nederland.

We zien verschillen naar opleidingsniveau. Hoogopgeleide Overijsselaars oefenen vaker invloed uit op de directe woonomgeving (44%) dan laagopgeleiden. Van deze groep heeft een vijfde (20%) in het afgelopen jaar invloed uitgeoefend op de directe leefomgeving.

Eén op de drie Overijsselaars invloed uitgeoefend op woonomgeving



31%

Geeft aan het afgelopen jaar invloed uit te hebben uitgeoefend op de woonomgeving



30%

In Nederland is het percentage vergelijkbaar (30%).



Invloed uitgeoefend op:

- Leefbaarheid van (woon)omgeving
- Verkeerssituatie(s)/Verkeersveiligheid
- Bestemmingsplannen/Omgevingsinrichting



Verschillen naar opleidingsniveau

44% van de hoogopgeleide Overijsselaars heeft invloed uitgeoefend op de directe woonomgeving. Van de laagopgeleiden heeft een vijfde (20%) dit gedaan.

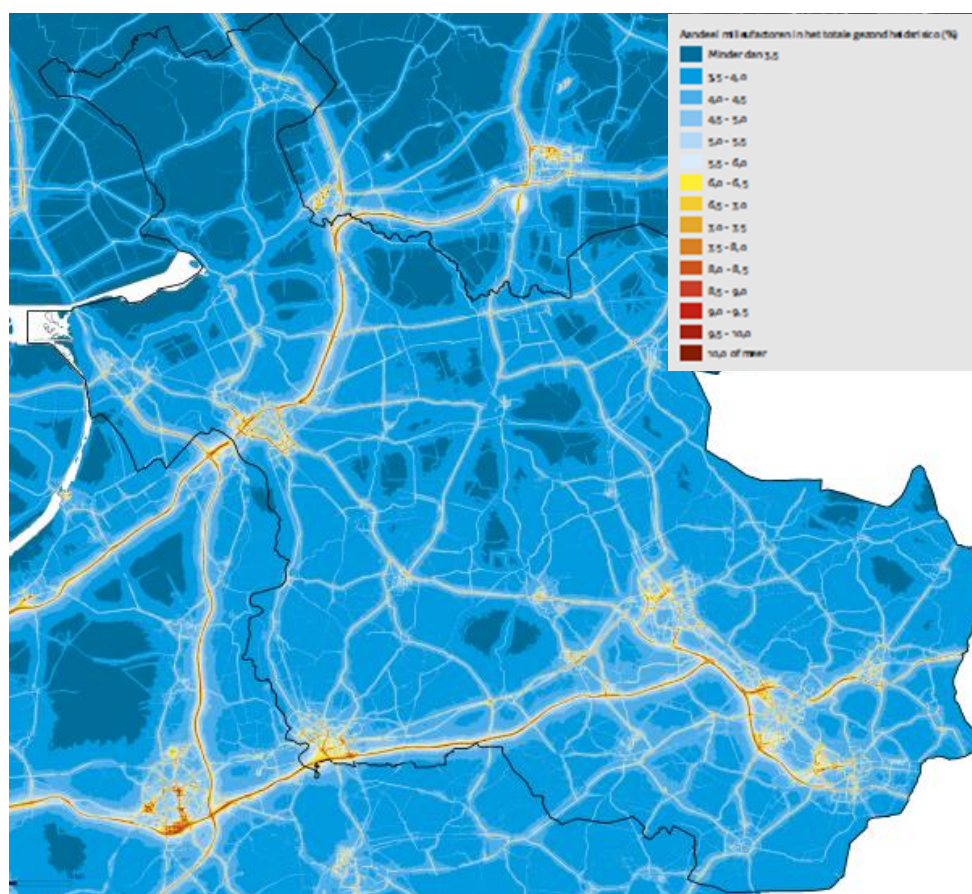
Bron: Inwonersonderzoek Overijssel – thema Kwaliteit openbaar bestuur | Laatste peiljaar: 2020, historie vanaf 2010

provincie **Overijssel**

Milieu en gezondheid

Over het algemeen zijn de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging en geluidoverlast in Overijssel lager dan in Nederland als geheel. Dat neemt niet weg dat nog altijd 4,5% van de ziektelast in Overijssel verklaard kan worden door bovengenoemde milieufactoren (voor heel Nederland is dat 5,3%). Ook zijn er lokaal in Overijssel uitschieters naar boven: 3% van de Overijsselaars (36.550 inwoners) heeft een score hoger dan 6% en scoort daarmee bovengemiddeld voor zowel Overijssel als Nederland. Deze inwoners met een bovengemiddeld milieugezondheidsrisico wonen vooral in binnenstedelijk gebied of nabij drukke wegen. Het milieugezondheidsrisico in Overijssel is weergegeven op de onderstaande kaart (Figuur 33).

Figuur 33: Milieugezondheidsrisico in Overijssel

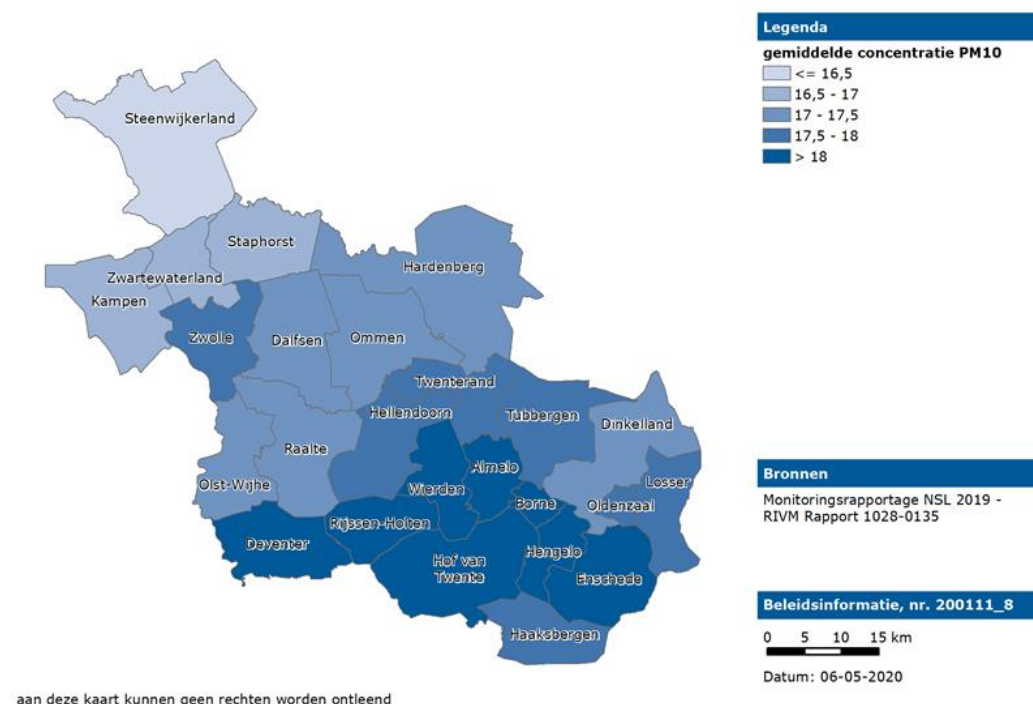


Bron: PBL Atlas van de Regio

Luchtkwaliteit

Binnen Overijssel zijn de concentraties stikstofdioxide (NO₂) het hoogst in de vijf grootste steden. Dat komt voornamelijk door hogere verkeersintensiteit. Over het geheel is de luchtkwaliteit in Twente wat ongunstiger dan in West-Overijssel. Dit beeld is voor fijnstof (PM10) nog sterker aanwezig. Met uitzondering van Deventer bevinden de veertien gemeenten met hoogste fijnstofconcentratie zich allemaal in Twente (Figuur 34).

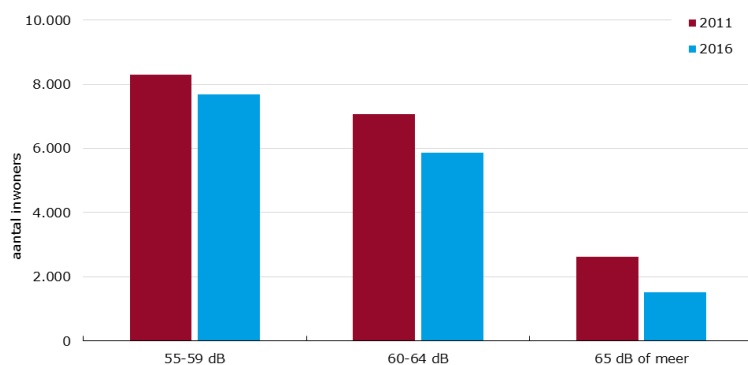
Figuur 34: Gemiddelde blootstelling per inwoner aan fijnstof, 2018



Geluid

In de periode 2011-2016 is het aantal inwoners afgenomen dat is blootgesteld aan matige tot zeer slechte geluidniveaus bij provinciale wegen (Figuur 35).

Figuur 35: Blootstelling inwoners aan geluid boven 55dB als gevolg van provinciale wegen (aantal)

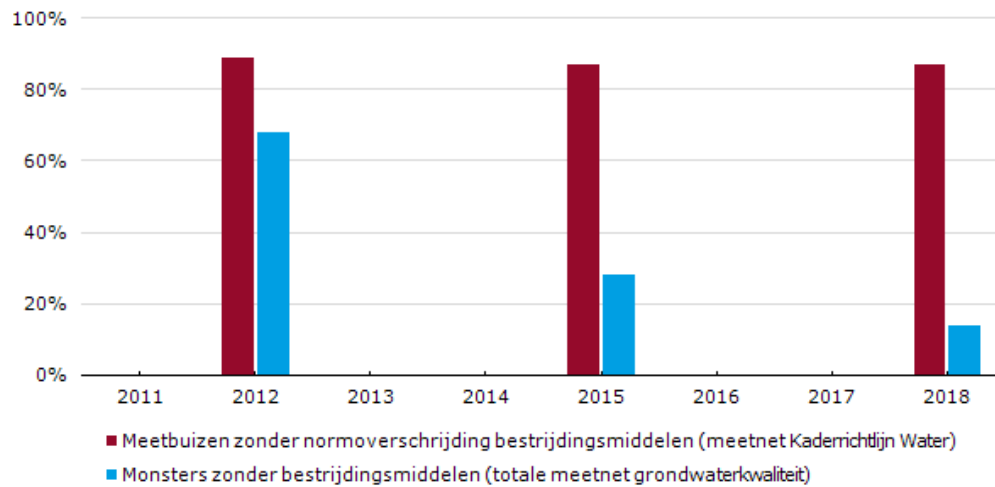


Bron: EU-Geluidbelastingkaart 2011 en 2016, Goudappel Coffeng in opdracht van Provincie Overijssel

Bestrijdingsmiddelen in het grondwater

Sinds 2012 worden in steeds meer grondwatermonsters bestrijdingsmiddelen aangetroffen (Figuur 36). Nu vinden we in nog maar 14% van de monsters (totale grondwatermeetnet) geen bestrijdingsmiddelen; in 2012 was dat nog 68%. Het meetnet is sinds 2015 uitgebreid waardoor er vaker ondieper wordt gemeten; dit verklaart een deel van de stijging van het percentage monsters met bestrijdingsmiddelen tussen 2012 en 2015.

Figuur 36: Bestrijdingsmiddelen in grondwater

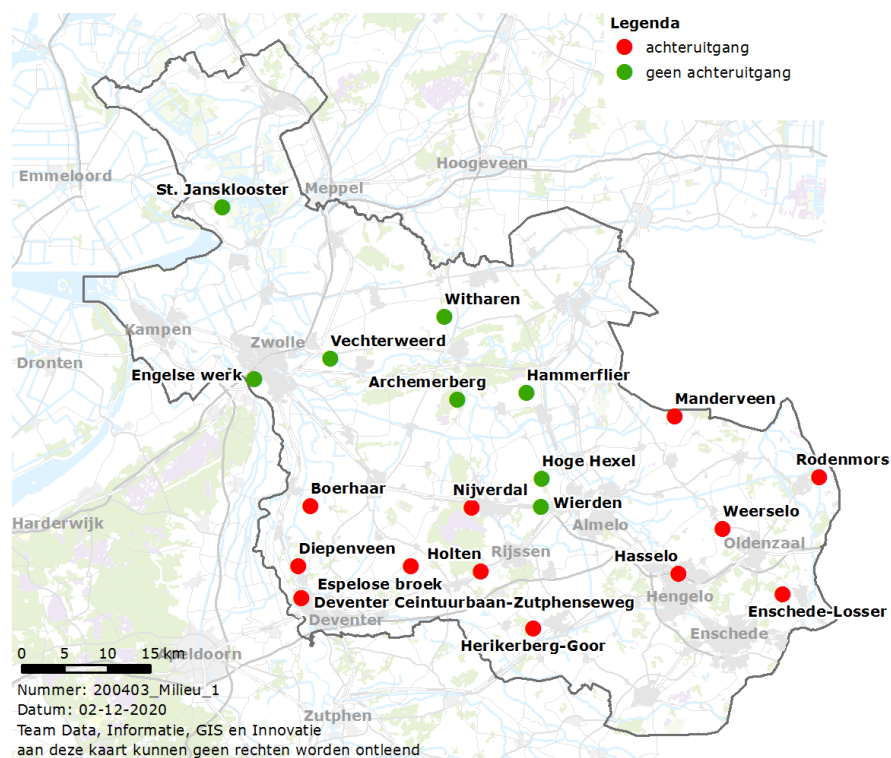


Bron: Provincie Overijssel

Drinkwaterkwaliteit

Naast bestrijdingsmiddelen zijn er nog tal van andere manieren waarop het grondwater wordt vervuild. Daardoor staat onze drinkwatervoorziening onder druk. In Overijssel zijn 22 operationele drinkwaterwinningen. Het betreft 20 winningsgebieden omdat enkele winningen dichtbij elkaar liggen. Uit [onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland \(2019\)](#) blijkt dat bij 12 van die 20 winningsgebieden is geconstateerd dat de kwaliteit van de bronnen voor drinkwater achteruit gaat (Figuur 37). Oorzaken hiervoor zijn natuurlijke omstandigheden, meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Daarnaast zijn in de omgeving van 18 winningen in Overijssel verontreinigingen gesignaleerd die een risico vormen voor de drinkwaterwinning. Deze verontreinigingen zijn vaak het gevolg van bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de landbouw.

Figuur 37: Ontwikkeling van de waterkwaliteit in Overijsselse drinkwaterwinningen



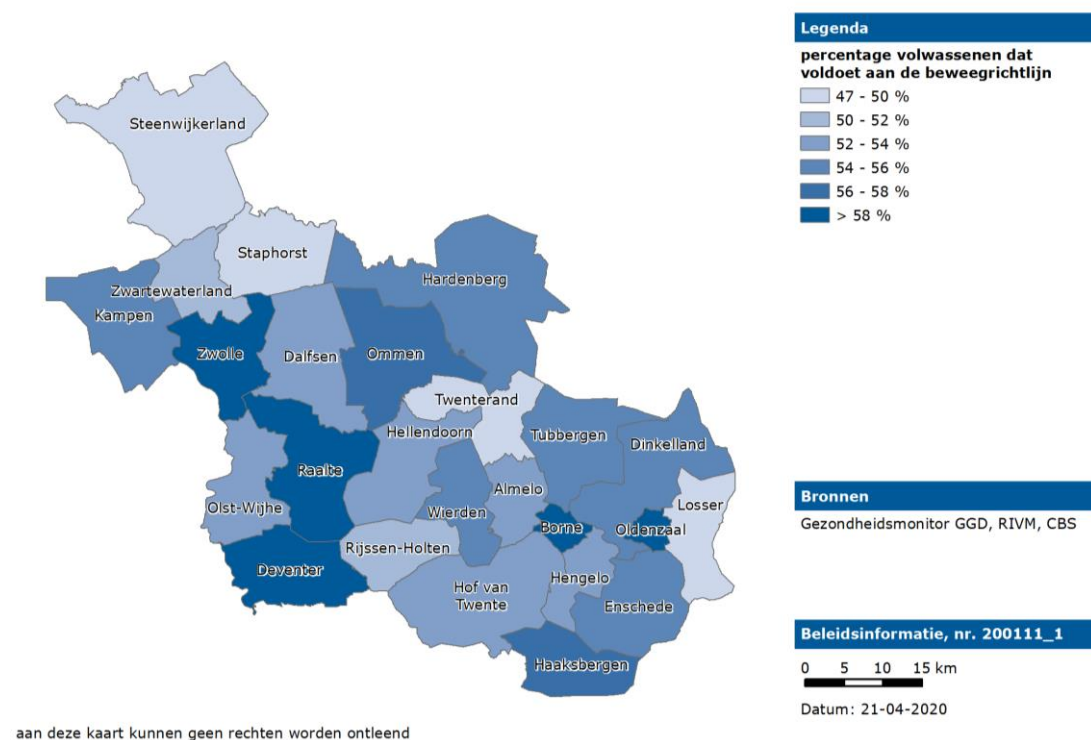
Verkeersveiligheid

In 2019 waren er 57 dodelijke slachtoffers in het verkeer en raakten meer dan 1.100 mensen gewond bij een verkeersongeval. Het aantal verkeersdoden neemt niet of onvoldoende af en het aantal ernstig gewonden in het verkeer blijft jaarlijks stijgen. Aandachtspunten zijn toename van het aantal fietsslachtoffers, toename van het aantal slachtoffers onder ouderen in het verkeer en verkeersongevallen die ontstaan door afleiding in het verkeer. Veel verkeersslachtoffers vallen binnen de bebouwde kom, en de helft van alle slachtoffers in een van de vijf grote steden in Overijssel. Op de Kennishub leest u meer over de verkeersonveiligheid in Overijssel. De provincie Overijssel werkt samen met de Overijsselse gemeenten aan een uitvoeringsprogramma vanuit het Strategisch Plan Verkeersveiligheid om het tij te keren, waarbij de maat staat voor geen slachtoffers in het verkeer.

Bewegen

De gezondheidsraad adviseert volwassenen wekelijks ten minste twee en een half uur matig intensief te bewegen en minstens 2x per week spier- en botversterkende oefeningen te doen⁸. Dat kan door sporten maar ook door dagelijkse bezigheden: fietsen, wandelen of tuinieren. In Nederland voldoet slechts 52% van de inwoners aan deze beweegrichtlijn. Overijssel doet het iets beter: 55%. Binnen Overijssel zijn er grote verschillen in de mate van bewegen (Figuur 38). Het aandeel inwoners dat aan de beweegrichtlijn voldoet varieert tussen 47% in Staphorst en 61% in Raalte. Vermoedelijk kunnen deze verschillen voor een belangrijk deel door de bevolkingssamenstelling verklaard worden: op individueel niveau zijn er aanzienlijke verschillen aanwezig tussen inwoners van verschillende leeftijd of sociaaleconomische status⁹.

Figuur 38: Percentage volwassenen (19+) dat voldoet aan de beweegrichtlijn, 2016



⁸ <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2017/08/22/beweegrichtlijnen-2017>

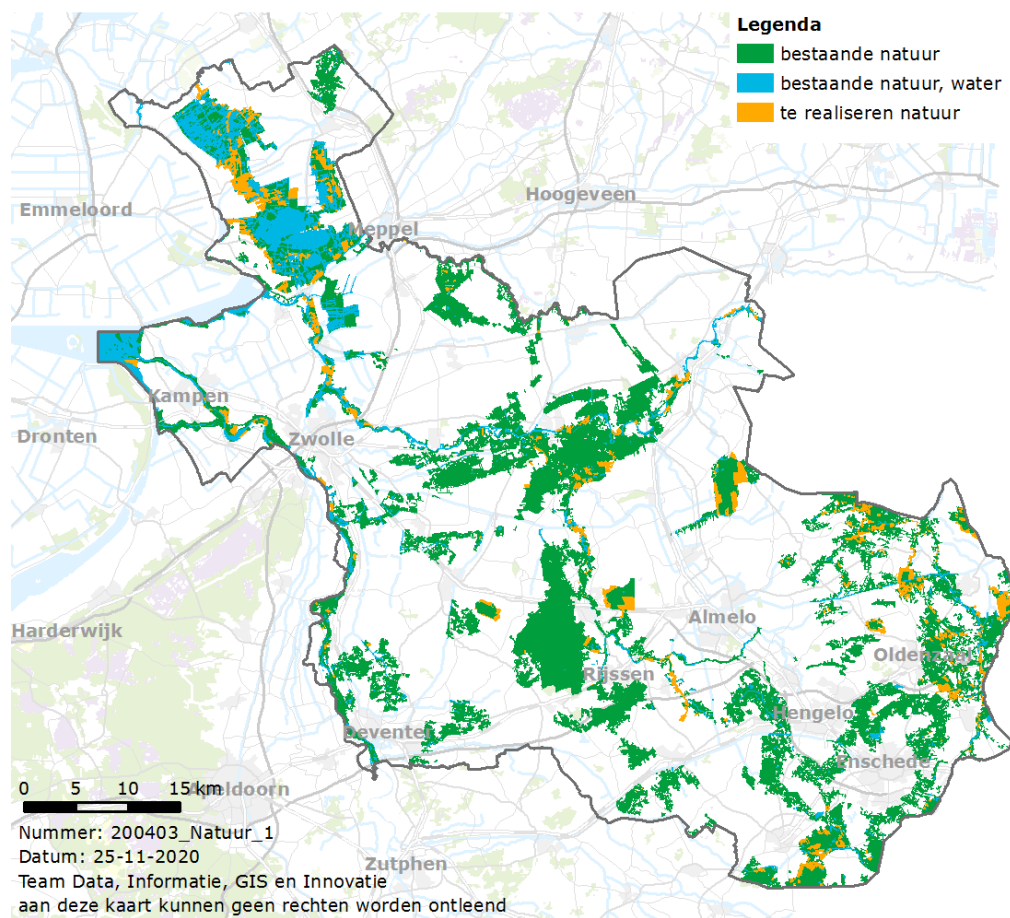
⁹ <https://www.sportserviceoverijssel.nl/wp-content/uploads/2018/07/Factsheet-Fit-en-Gezond-in-Overijssel-2016.pdf>

Natuur en landschap

Natuurnetwerk Nederland

In Overijssel is bijna 60.000 hectare natuur onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland (NNN), voorheen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Op dit moment is in Overijssel ongeveer 2.600 hectare verworven om te worden opgenomen in het NNN, en is ongeveer 4.700 hectare als zodanig ingericht. Om de gestelde NNN-ambities te behalen wil de provincie Overijssel nog bijna 5.500 hectare verwerven. In Figuur 39 is de gerealiseerde NNN in Overijssel weergegeven (groen), evenals de nog resterende opgave (oranje).

Figuur 39: Natuurnetwerk Nederland (NNN) in Overijssel: gerealiseerd en te realiseren



Bron: Atlas van Overijssel

Natuurkwaliteit

Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de biodiversiteit wordt via het landelijk vegetatie-meetnet flora (LMF) voor proefvakken de 'natuurwaarde' berekend. In Overijssel gaat het om bijna 800 proefvakken. Voor elk proefvak wordt de natuurwaarde bepaald op grond van zeldzaamheid van vegetaties, soortenrijkdom en trend. Over een langere periode gezien is binnen NNN sprake van een stabilisatie van de natuurwaarde, buiten NNN neemt die met ongeveer 1% per jaar af. Bovendien is de natuurwaarde buiten het NNN ongeveer de helft van die binnen NNN.

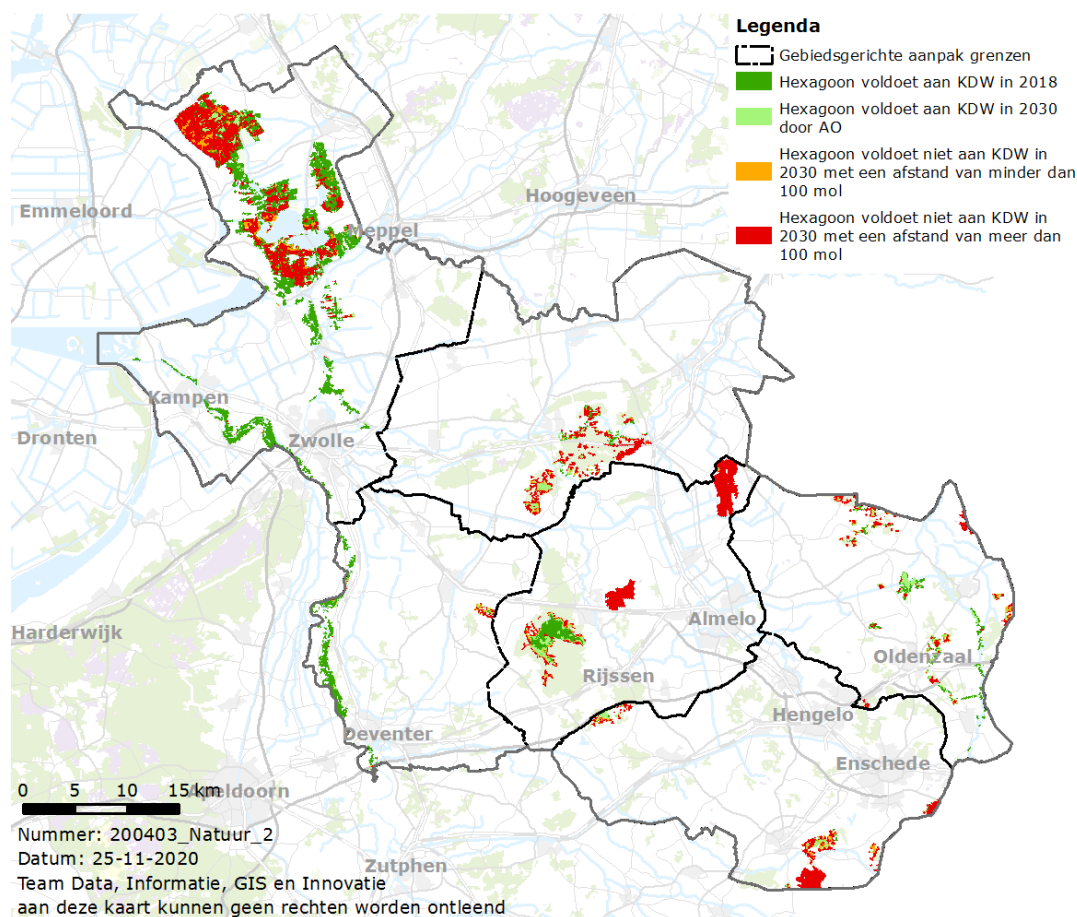
Weidevogels

Het aantal weidevogels neemt al gedurende een aantal decennia steeds verder af: in de afgelopen 25 jaar is het aantal weidevogels in Overijssel meer dan gehalveerd. In weidevogelbeheergebieden zijn de resultaten wisselend: zo nam in de periode 2015-2019 het aantal Graspiepers toe, maar de Kievit en Grutto sterk af.

Natuur en stikstof

Stikstof kan negatieve gevolgen hebben voor de natuur. In Figuur 40 is aangegeven op welke plekken de stikstofgevoelige natuur in de N2000-gebieden nu voldoet (donkergroen) en welke in 2030 voldoet (lichtgroen), als we het huidige beleid voortzetten. Aanvullend beleid van provincie en Rijk is daar nog niet in meegenomen. Natuur voldoet als de stikstofdepositie lager is dan de Kritische Depositiewaarde (KDW) van het betreffende habitat type. Uiteindelijk is de doelstelling dat alle natuur voldoet in 2050, met als tussenstap 50% in 2030.

Figuur 40: Prognose overschrijding Kritische Depositiewaarde (KDW) in 2030: autonome ontwikkeling

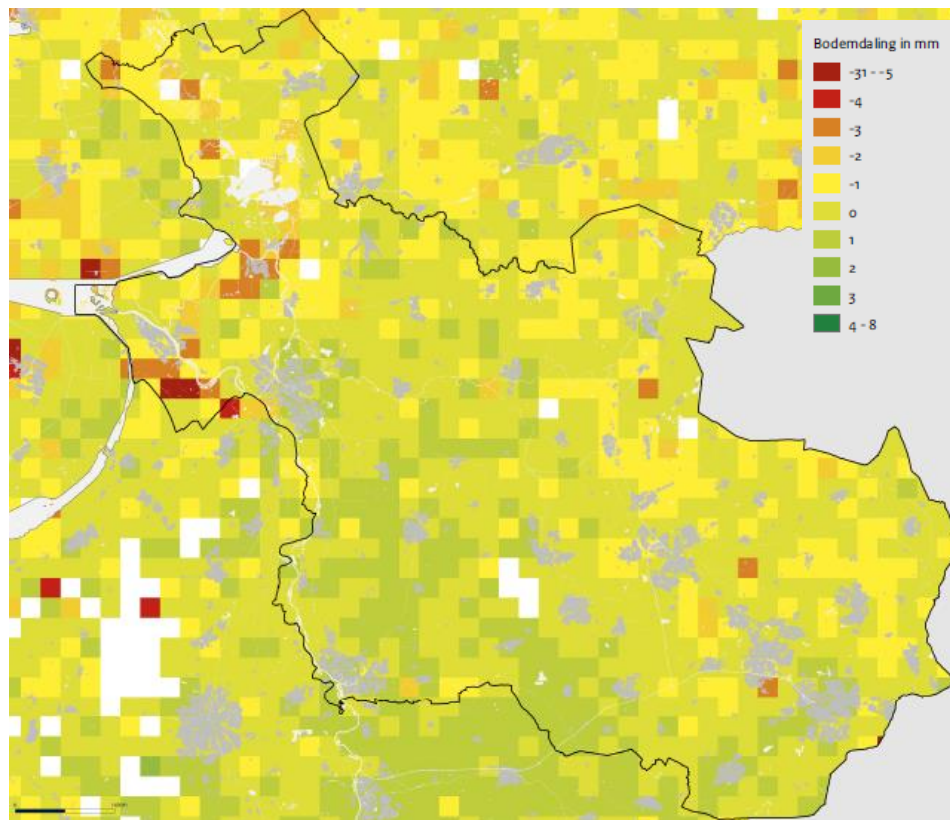


Bron: Provincie Overijssel

Bodemdaling

De bodem in Overijssel beweegt. Dat is deels een natuurlijk proces, maar komt ook door menselijk handelen. In Overijssel speelt dat onder meer bij de winning van zout in Twente en het waterpeilbeheer in veenweidegebieden in West-Overijssel. Bodembeweging is relevant omdat het gevolgen kan hebben voor de stabiliteit van huizen, bruggen en dijken, maar ook voor de natuur, biodiversiteit (verdroging) en klimaat (vrijkomen CO₂). Uit Figuur 41 blijkt dat bodemdaling in Overijssel vooral voorkomt in West-Overijssel.

Figuur 41: Bodemdaling in Overijssel



Bron: PLB, Atlas van de Regio

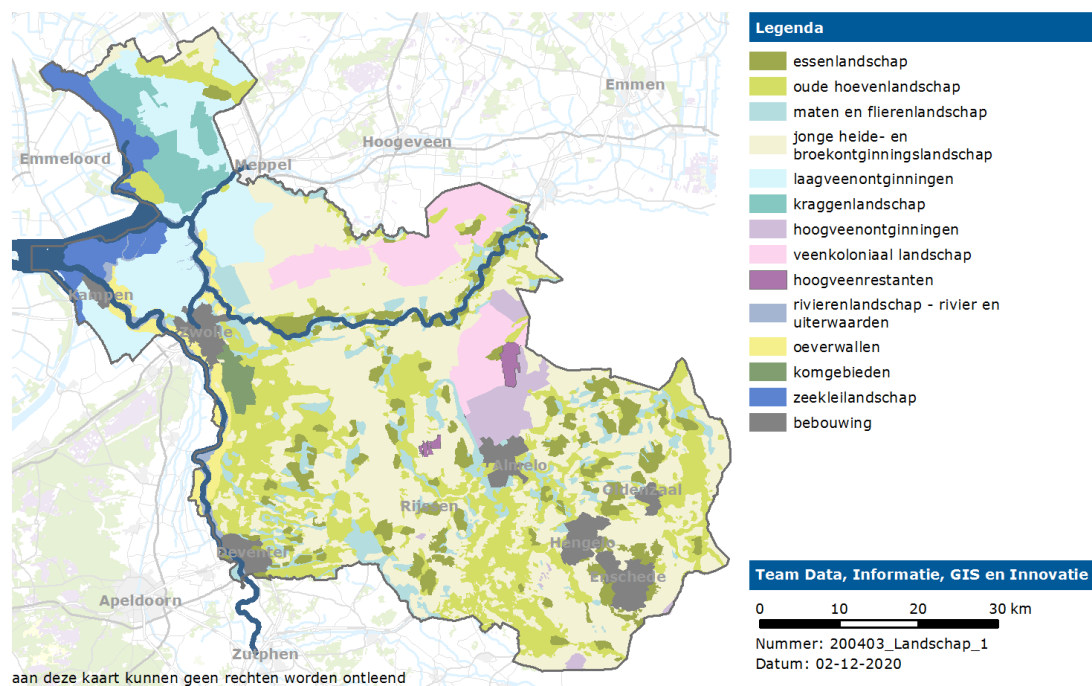
Erfgoed

Overijssel kent ruim 2700 rijksmonumenten. Het percentage rijksmonumenten (exclusief functie woonhuis) dat in slechte en matige staat verkeert is 15%. Landelijk is dit 17%. In de categorie 'goed' bevindt zich 35% van de Overijsselse rijksmonumenten en 50% kan worden aangeduid als 'redelijk'.

Landschap

Overijssel kent een grote variatie aan landschappen, die gevormd zijn door een combinatie van natuurlijke factoren en menselijk ingrijpen. Figuur 42 toont de diverse agrarische cultuurlandschappen in de provincie.

Figuur 42: Agrarische cultuurlandschappen



Evaluatie Omgevingsvisie: wat kunnen we bij de nieuwe Omgevingsvisie leren van de huidige

Koen Docter en Klaas Veenma, 25 november 2020

Leren van huidige Omgevingsvisie

Bij de nieuwe Omgevingsvisie voor Overijssel krijgt 'leren' een centrale plaats. Dat leren begint 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 gaat daarbij zowel om het leren op het proces (waaronder participatie van stakeholders) als om de inhoud (zoals het uitvoeringsmodel 'of-waar-hoe'). De evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen:

- (1) Enquête onder inwoners van Overijssel
- (2) Interviews met provinciale beleidsmedewerkers
- (3) Focusgroepen met stakeholders
- (4) Benchmark met andere provincies

In deze notitie worden eerste de belangrijkste conclusies van de evaluatie besproken, daarna volgt de belangrijkste resultaten per onderdeel van de evaluatie. De rapportage van onderzoeksbureau I&O van de enquête onder inwoners, de resultaten van de focusgroepen zoals die zijn gerapporteerd door het bureau COMcept, en de resultaten van de gesprekken (benchmark) met andere provincies zijn te vinden in bijlage 1, 2 en 3.

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 notitie over 'Omgevingsvisie' gesproken, maar wordt ook de daaraan gekoppelde Omgevingsverordening bedoeld tenzij expliciet anders vermeld.

Belangrijkste conclusies

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 nieuwe 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.

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 zonnevelden 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.

'Bijsluiter'

De door onderzoeksbureau I&O uitgezette enquête is ingevuld door bijna 1.500 inwoners van Overijssel (respons 54%). Om te zorgen voor een goede afspiegeling van de (Overijsselse) samenleving, steekt I&O veel energie in het beheer van hun internetpanel. De resultaten zijn bovendien gewogen op geslacht, leeftijd, regio, opleiding en stemgedrag waardoor de enquête een betrouwbaar beeld geeft van de mening van Overijsselaars over hun leefomgeving. Wel is het mogelijk dat de participatiebereidheid van de Overijsselaars op basis van deze enquête iets wordt overschat, aangezien de mensen die deelnemen aan een internetpanel mogelijk wat meer maatschappelijk betrokken zijn dan gemiddeld.

Aan de door het bureau COMcept georganiseerde focusgroepen hebben in totaal 47 stakeholders deelgenomen (vooral gemeenten en belangenorganisaties). Daarmee is een goed beeld verkregen van hoe stakeholders de huidige Omgevingsvisie beoordelen en welke rol ze willen spelen bij de herziening ervan. Tegelijkertijd geldt ook hier dat met slechts een deel van de stakeholders is gesproken. Bovendien worden de veelal uitgebreide discussies uit de focusgroepen, in het verslag van COMcept verkort weergegeven. Een vergelijkbare beperking geldt voor de interviews die wij als onderzoekers van het team Onderzoek & Advies hebben uitgevoerd.

Ondanks deze beperkingen van de evaluatie, zijn we er als onderzoekers van overtuigd dat de evaluatie nuttige inzichten kan opleveren en daarmee een bruikbare input kan leveren voor de nieuwe Omgevingsvisie.

(1) 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 participatiebereidheid 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.

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%
Goed 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%

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).

Toelichting bij de tabel:

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%)¹. 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).

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, elektronica 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, elektronica en doe-het-zelf) mogen zich ook vestigen op bedrijventerreinen.	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%

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

Toelichting bij de tabel:

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

¹ Deze twee dilemma's zijn als volgt geformuleerd: 'Schone lucht mogen niet achteruit gaan, ook als dat minder economische groei oplevert' en 'Er moet geïnvesteerd worden in economische groei ook als dat ten koste gaat van schone lucht', en 'Dijken moeten vooral worden verhoogd, zodat in extreme omstandigheden weinig tot geen water over de dijk heen gaat, maar wel de kans bestaat dat de dijk breekt' en 'Dijken moeten vooral worden versterkt, zodat in extreme omstandigheden de dijk niet breekt, maar wel wateroverlast ontstaat door water dat over de dijk slaat'.

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.

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."
"Er is al te veel opgeofferd ter wille van de landbouw". "Duurzaamheid en een leefbaar klimaat gaan voor!"

Toelichting van een aantal respondenten over hun mening over zonnepanelen:

"Groen moet groen blijven". "De natuur moet zo veel mogelijk ongeschonden blijven". "Pas als de ruimte op daken niet voldoende is, kijken naar alternatieve oplossingen".
"De groene energiedoelen moeten worden gehaald." "Ik vind het eigenlijk heel erg leuk. 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.

	Laag	Middelbaar	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 nieuwsbrief of app over de stand van zaken	34%	58%	62%	56%
Anders	4%	2%	2%	2%
Weet ik niet	12%	4%	3%	5%

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

(2) 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, terugkijkend, 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 een 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."

(3) Focusgroepen met 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 níet 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 regio, 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 verkokering 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 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 transformatieopgaven, 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'."

(4) Benchmark met andere provincies

De resultaten van de gesprekken met andere provincies worden hieronder kort samengevat. Een tabel met resultaten per provincie staat in de bijlage 3.

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 aanvieligrotes 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 transities 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.

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.

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.

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)

Rapport

Enquête Omgevingsvisie Overijssel

Onderzoek in opdracht van Provincie Overijssel

16 oktober 2020



Colofon

Datum

16 oktober 2020

Opdrachtgever

Provincie Overijssel

Rapportnummer

2020/concept

Auteurs

Laurens Klein Kranenburg
Frank ten Doeschot

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KvK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl

Inleiding (1)

Aanleiding

In het kader van de herziening van de Omgevingsvisie wil de provincie Overijssel graag inzicht hebben in de voorkeuren die inwoners hebben ten aanzien van de inrichting van hun leefomgeving en de wijze waarop zij betrokken willen worden bij het vormgeven ervan. Met het oog hierop heeft de provincie aan I&O Research gevraagd een online enquête uit te voeren onder inwoners van Overijssel.

Vragenlijst

De vragenlijst is opgebouwd rondom drie hoofdthema's:

1. Belang van en tevredenheid met aspecten in de leefomgeving (natuur, landschap, dorpen en (binnen)steden, etc.);
2. Dilemma's/afwegingen: niet alles kan, welke keuzes maak jij (zoals duurzame energie versus landschap en landbouw);
3. Betrokkenheid en rol: welke rol wil jij spelen bij het vormgeven van je leefomgeving, wat doe je al?



Inleiding (2)

Dataverzameling

De vragenlijst is uitgezet in het I&O Research Panel en kon worden ingevuld tussen 2 en 13 september 2020. Er is één herinneringsmail gestuurd. In totaal hebben 1.478 inwoners van de provincie Overijssel deelgenomen, een respons van 54 procent. De invulduur was gemiddeld 13 minuten (op basis van de mediaan).

Analyse en rapportage

De resultaten zijn gewogen op geslacht, leeftijd, regio, opleiding en stemgedrag bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, zodat de uitkomsten op deze achtergrondkenmerken representatief zijn voor alle inwoners van Overijssel (18+). Niettemin zijn panelleden doorgaans meer (politiek) betrokken dan anderen, waardoor enige overschatting van de participatiebereidheid niet is uit te sluiten.

Als een vraag aan een deel van de respondenten is voorgelegd, is dit bij de vraag vermeld. Het betreffende aantal respondenten is na 'n=' weergegeven.



Samenstelling van de respons

Aantallen en %

Regio	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
Twente	765	52%	54%
West Overijssel	713	48%	46%
Totaal	1.478	100%	100%

Stedelijkheidsklasse	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
Zeer sterk stedelijk	-	-	-
Sterk stedelijk	649	44%	42%
Matig stedelijk	194	13%	13%
Weinig stedelijk	464	31%	33%
Niet stedelijk	171	12%	13%
Totaal	1.478	100%	100%

Geslacht	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
Man	743	50%	50%
Vrouw	735	50%	50%
Totaal	1.478	100%	100%

Leeftijdsgroep	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
16-34	149	10%	27%
35-49	268	18%	24%
50-64	497	34%	26%
65+	564	38%	23%
Totaal	1.478	100%	100%

Opleiding	Ongewogen aantal	Ongewogen %	Gewogen %
Laag	205	14%	23%
Middelbaar	447	30%	43%
Hoog	820	55%	34%
Onbekend	6	0%	0%
Totaal	1.478	100%	100%



Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	<u>7</u>
---------------------	----------

<u>1 Belang en aandacht leefomgeving</u>	<u>10</u>
--	-----------

<u>2 Keuzes in leefomgeving</u>	<u>17</u>
---------------------------------	-----------

<u>3 Participatie</u>	<u>21</u>
-----------------------	-----------

<u>4 Verdieping: I&O Waardenmodel</u>	<u>35</u>
---	-----------

Toelichting

De inhoudsopgave is klikbaar.

Op elke pagina is een knop 'Terug naar inhoudsopgave' weergegeven, waarmee je terugkeert naar deze pagina.



Samenvatting (1)

Belang aspecten leefomgeving

- Een gezonde en veilige leefomgeving, groen in de stad of het dorp en een aantrekkelijk landschap zijn voor Overijsselaars de belangrijkste aspecten van de leefomgeving.
- Relatief minder belangrijk zijn economische aspecten als duurzame bedrijventerreinen en een sterke landbouwsector, vermoedelijk omdat minder mensen hier rechtstreeks mee te maken hebben. Dat geldt ook voor levendige binnensteden, waaraan vooral stadbewoners veel belang hechten.
- In stedelijke gebieden wordt meer belang gehecht aan goede bereikbaarheid met de fiets/ov. Op het platteland is het belang van een sterke landbouwsector en goed 'noaberschap' groter.
- Ouderen hechten gemiddeld meer belang aan de leefomgeving dan jongeren. Zij zijn echter minder genegen om actief mee te denken over de invulling van het ruimtelijk beleid.

Aandacht voor leefomgeving

- 'Passend woningaanbod' springt eruit als een thema waarvoor volgens Overijsselaars te weinig aandacht is en waarvan de ontwikkeling in de afgelopen jaren minder gunstig is geweest.
- Met name jongeren tot 35 jaar en 50-64 jarigen zijn van mening dat er te weinig aandacht is vanuit de overheid voor een passend woningaanbod. Verder wordt deze opvatting vooral gedeeld door alleenstaanden en jongeren die bij hun ouders of verzorgers wonen.
- Duurzame energie en de autobereikbaarheid zijn thema's waarop een verbetering is te zien. Er is volgens Overijsselaars per saldo te veel aandacht geweest voor de bereikbaarheid met de auto. Dat geldt ook voor de thema's waterveiligheid, goede bereikbaarheid met de fiets/OV en beleefbare natuur, waar eveneens een positieve ontwikkeling is te zien.



Samenvatting (2)

Keuzes leefomgeving

- Er is relatief veel overeenstemming waar het gaat om het belang van schone lucht en woongenot, ook als dit minder (lokale) economische groei met zich brengt, het behoud van cultuurhistorisch waardevolle panden en het kunnen overstappen op OV/deelfietsen aan de rand van het centrum als alternatief voor de auto.
- Overijsselaars zijn verdeeld over het uitbreiden van infrastructuur ten koste van natuur en landschap, het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden, het vestigen van winkels voor niet-dagelijkse artikelen op bedrijventerreinen en het plaatsen van zonnepanelen in het landschap.
- Inwoners vinden het belangrijk dat er meer aandacht wordt besteed aan een passend woningaanbod. Niettemin staat deze behoefte op gespannen voet met andere belangen, zoals landschapsbehoud en voldoende ruimte voor recreatie.
- De keuzes voor de leefomgeving hangen mede samen met dieperliggende waarden en drijfveren. Er zijn duidelijke patronen te zien, waarbij verschillende segmenten van de samenleving andere keuzes maken, bijvoorbeeld waar het gaat om landschapsbehoud, het herbestemmen van landbouwgrond en het uitbreiden van infrastructuur.

Participatie algemeen

- Bijna de helft (46%) vindt dat er meer mogelijkheden voor inwoners moeten zijn om te participeren bij nieuwe plannen van de overheid. Een derde vindt het goed zoals het nu is; vrijwel niemand wil minder participatiemogelijkheden.
- De helft van de Overijsselaars (51%) heeft in het afgelopen jaar invloed uitgeoefend op politici of de overheid, vooral via laagdrempelige methoden, zoals het tekenen van een (online) petitie, het discussiëren via internet en het plaatsen van berichten op sociale media.
- 50-plussers zijn oververtegenwoordigd bij traditionele vormen van participatie, zoals lidmaatschap van een politieke partij of deelname aan een bijeenkomst van de overheid. Ook leggen zij vaker contact met een politicus dan jongeren. Op hun beurt zijn jongeren vaker online actief en oefenen op deze manier invloed uit.



Samenvatting (3)

Meedoen aan invulling leefomgeving

- 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.
- Twee derde van de groep die betrokken wil zijn, wil graag meepraten over de leefomgeving. In totaal gaat het om vier op de tien Overijsselaars.
- Naarmate een participatievorm meer inspanning van de deelnemers vraagt, is de bereidheid om hieraan mee te doen kleiner.
- De groep die het beleid wil medebepalen, bestaat voornamelijk uit mannen, en middelbaar en hoogopgeleiden.
- Het invullen van een enquête en het ontvangen van informatie via een nieuwsbrief of app zijn de meest genoemde manieren om mee te doen.
- Als voornaamste reden om niet mee te praten, noemen mensen 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.

Bekendheid Omgevingsvisie

- Vijf procent van de Overijsselaars weet wat de Omgevingsvisie inhoudt, en 22 procent heeft er weleens van gehoord, maar weet niet precies wat deze visie inhoudt.
- De bekendheid met de Omgevingsvisie is in alle leeftijds- en opleidingsgroepen relatief beperkt.
- Inwoners die veel interesse hebben in de provinciale politiek en/of willen meepraten, zijn weliswaar vaker bekend met de Omgevingsvisie, maar het deel dat op de hoogte is van de precieze inhoud is relatief beperkt (maximaal 10%).





1 Belang en aandacht leefomgeving

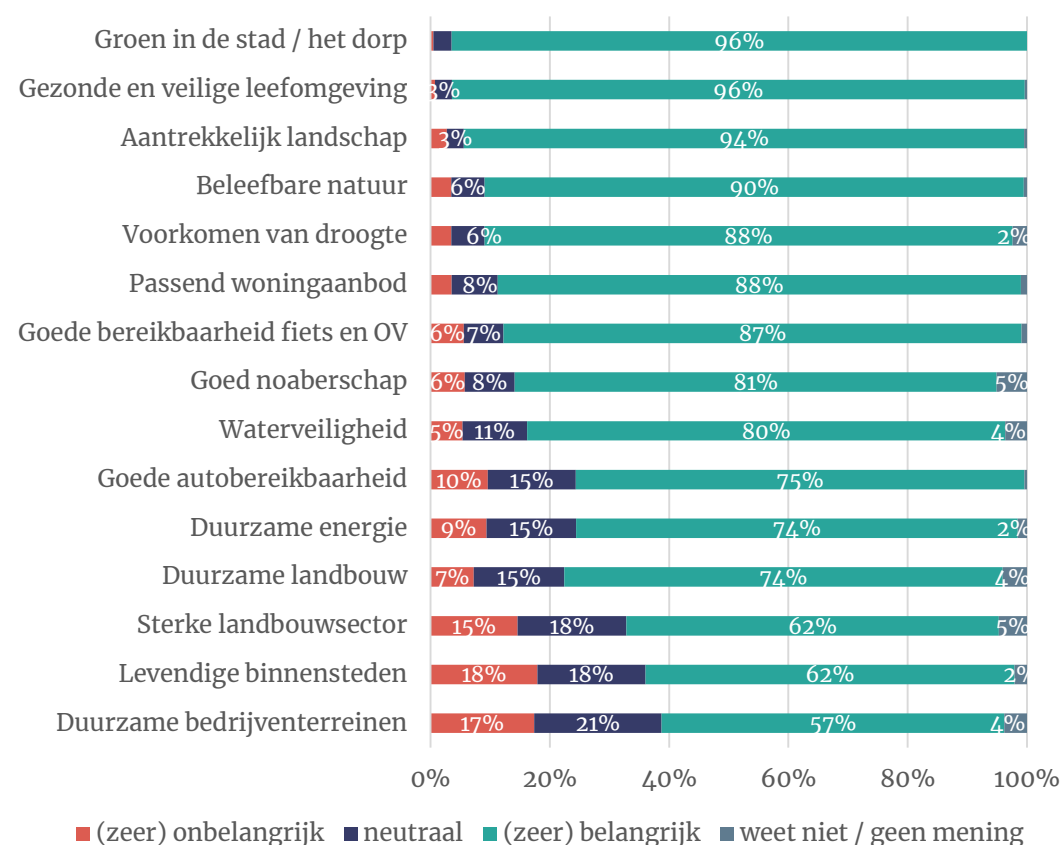
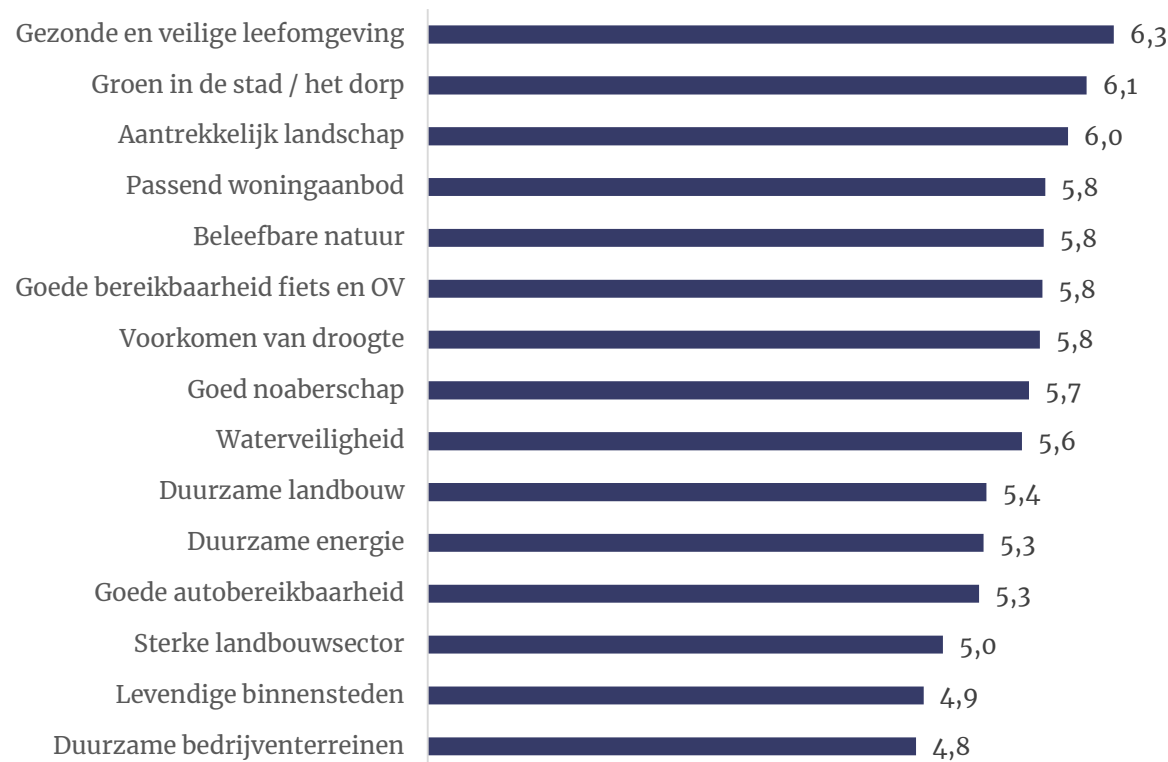


Belang aspecten leefomgeving (1)

[Terug naar inhoudsopgave](#)

Hoe belangrijk vind je de volgende aspecten in jouw leefomgeving?

(1=zeer onbelangrijk, 4=neutraal, 7=zeer belangrijk)



Uitkomsten enquête Omgevingsvisie

Belang aspecten leefomgeving (2)

Belang aspecten

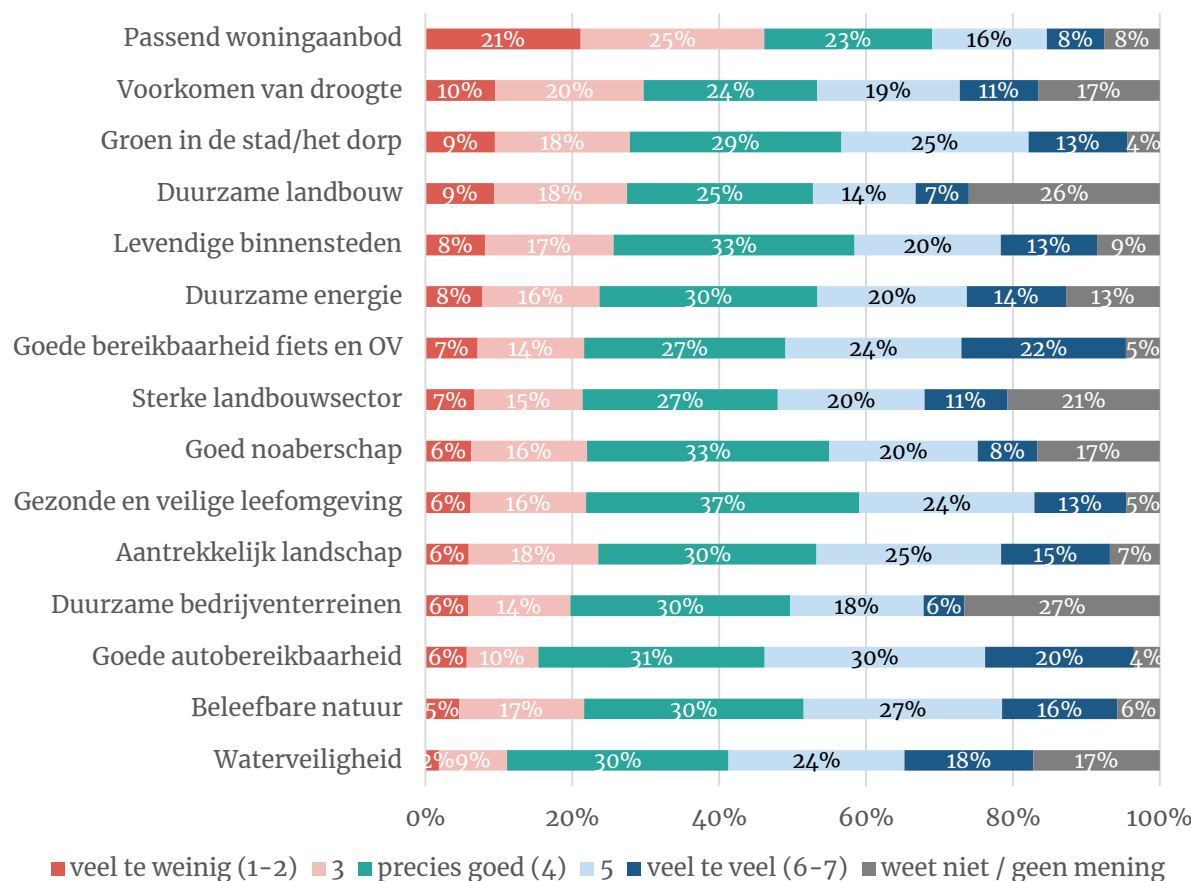
- Een gezonde en veilige leefomgeving, groen in de stad of het dorp en een aantrekkelijk landschap zijn voor Overijsselaars de belangrijkste aspecten van de leefomgeving.
- Relatief minder belangrijk zijn economische aspecten als duurzame bedrijventerreinen en een sterke landbouwsector, vermoedelijk omdat minder mensen hier rechtstreeks mee te maken hebben.
- Ouderen hechten in het algemeen meer belang aan een prettige leefomgeving dan jongeren.
- Lager opgeleiden vinden de leefomgeving iets belangrijker dan hoger opgeleiden.
- In stedelijke gebieden wordt meer belang gehecht aan goede bereikbaarheid met de fiets/ov en levendige binnensteden. Op het platteland is het belang van een sterke landbouwsector en goed noaberschap groter.
- Er zijn weinig noemenswaardige verschillen tussen Twente en West-Overijssel. Als er verschillen zijn, hangen deze vooral samen met de mate van stedelijkheid. Het maakt daarbij niet zozeer uit of een gemeente in Twente of West-Overijssel ligt.



Aandacht voor leefomgeving

Heeft de overheid* in jouw leefomgeving voldoende aandacht voor deze aspecten?

(1=veel te weinig, 4=precies goed, 7=veel te veel)



* Overheid: gemeente, provincie en het Rijk.

- ‘Passend woningaanbod’ springt eruit als een thema waarvoor volgens Overijsselaars te weinig aandacht is.
- De vraag of er voldoende aandacht is voor duurzame bedrijventerreinen en een sterke en duurzame landbouwsector is voor inwoners lastiger in te schatten. Dat is ook terug te zien in het oordeel over de ontwikkeling in de afgelopen jaren (zie pagina 15).
- De aandacht voor het voorkomen van droogte en groen in de woonplaats is wellicht deels seizoensgebonden. De enquête is uitgevoerd kort na de hittegolf van augustus.
- We hebben niet gevraagd waarom mensen vinden dat er te veel of te weinig aandacht vanuit de overheid is voor een bepaald thema. Een verdere verklaring van de cijfers is dus niet mogelijk.

Passend woningaanbod

- Jongeren tot 35 jaar en 50-64 jarigen zijn het vaakst van mening dat er te weinig aandacht is vanuit de overheid voor een passend woningaanbod. Jongeren zijn wat meer uitgesproken dan andere leeftijdsgroepen; het aandeel 'precies goed' is onder jongeren het kleinst.
- Mannen (50%) vinden meer dan vrouwen (42%) dat er te weinig aandacht is voor een passend woningaanbod. Deze opvatting wordt verder met name gedeeld door alleenstaanden en jongeren die bij hun ouders of verzorgers wonen.
- In West-Overijssel (26%) is het aandeel dat vindt dat er *te veel* aandacht is voor een passend woningaanbod iets groter dan in Twente (21%). Verder zijn er geen opvallende verschillen naar stedelijkheid of regio te zien.

Aandacht voor passend woningaanbod vanuit de overheid (%) Naar leeftijd

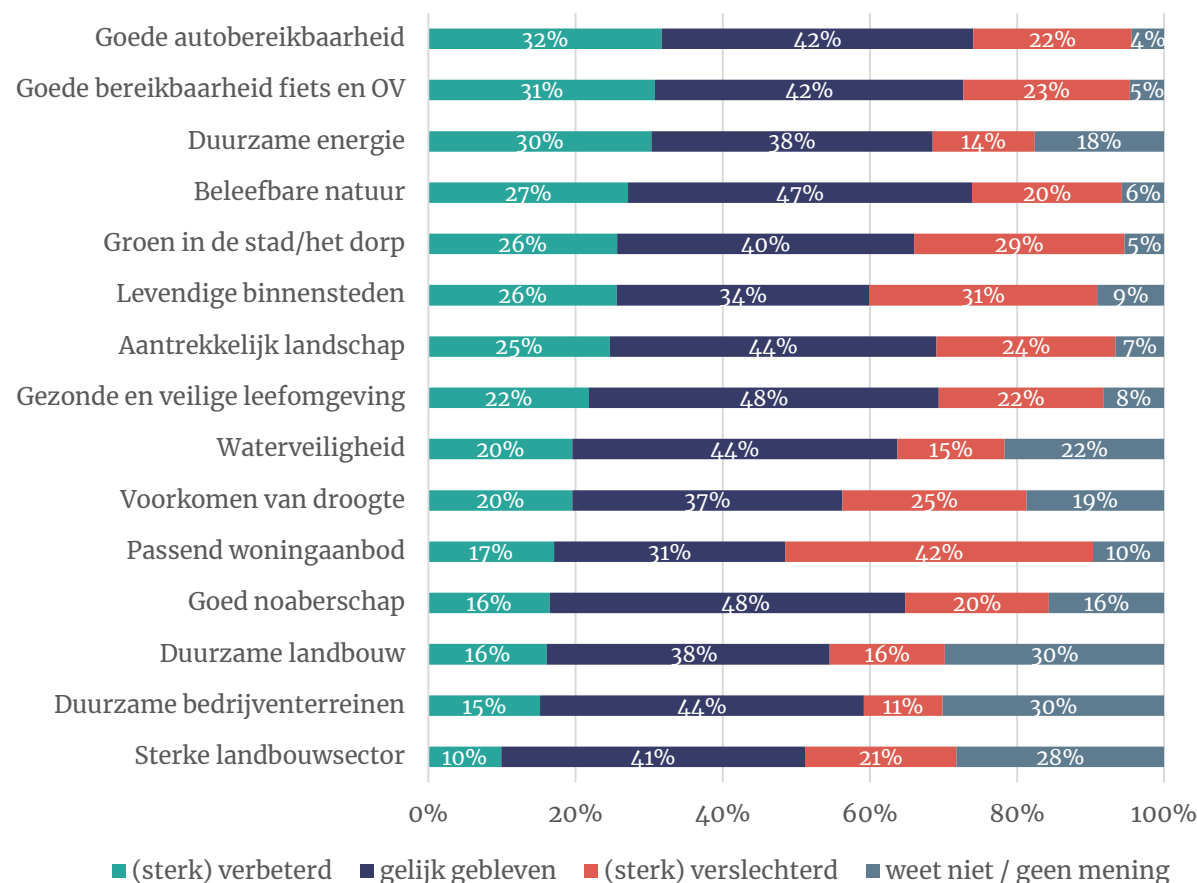
	16-34	35-49	50-64	65+	Totaal
(veel) te weinig (1-3)	52%	41%	50%	39%	46%
precies goed (4)	10%	26%	28%	28%	23%
(veel) te veel (5-7)	26%	22%	17%	29%	23%
Weet niet / geen mening	11%	11%	5%	4%	8%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%



Ontwikkeling leefomgeving

Zijn deze aspecten in jouw leefomgeving de afgelopen jaren verbeterd, verslechterd of gelijk gebleven?

(1=(sterk) verbeterd, 4=gelijk gebleven, 7=(sterk) verslechterd)



In het algemeen zijn er beperkte regionale verschillen. Niettemin zijn er wel enkele noemenswaardige verschillen tussen stad/platteland en regio's:

- De bereikbaarheid is vooral in stedelijke gebieden verbeterd. In West-Overijssel is de ontwikkeling van de bereikbaarheid per fiets of ov minder gunstig dan in Twente.
- Beleefbare natuur is met name verbeterd op het platteland.
- Over de manier waarop de aantrekkelijkheid van het landschap zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, is men in Twente iets meer te spreken dan in West-Overijssel. Op dit aspect zien inwoners van matig stedelijke gebieden vooral een achteruitgang.
- Op het aspect 'gezonde en veilige leefomgeving' zien mensen in de stad, en dan met in Twente, vaker een achteruitgang dan op het platteland.

Belang, aandacht en ontwikkeling

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%
Goed 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%
Gemiddelde	5,6	11%	0%

* Som van aandeel positie 5, 6, 7 (te veel) minus de som van 1, 2, 3 (te weinig)

** Som van aandeel positie 5, 6, 7 (verbeterd) minus de som van 1, 2, 3 (verslechterd)

NB: het gebruik van de kleuren houdt geen waardeoordeel in. Ze zijn alleen bedoeld om de verschillen zichtbaar te maken.



- De thema's die inwoners het belangrijkste vinden, hebben vooral met de directe leefomgeving te maken. De economische thema's scoren minder hoog, hoewel geen enkel thema als onbelangrijk wordt gezien.
- 'Passend woningaanbod' is een thema waarvan het belang relatief groot is, maar waar volgens inwoners te weinig aandacht naar uitgaat en de ontwikkeling minder gunstig is.
- Duurzame energie en de autobereikbaarheid zijn in de afgelopen jaren verbeterd. Er is volgens Overijsselaars per saldo te veel aandacht geweest voor de bereikbaarheid met de auto.
- Waterveiligheid, goede bereikbaarheid met de fiets/OV en beleefbare natuur zijn thema's die zich positief hebben ontwikkeld én waarvan men per saldo vindt dat er te veel aandacht voor is geweest.

2 Keuzes in leefomgeving



Keuzes in de leefomgeving (1)

- In totaal zijn 16 dilemma's over keuzes in de leefomgeving voorgelegd. Daarbij werden steeds twee keuzes voorgelegd, met de optie 'weet niet/geen mening'.
- Er is geen informatie als toelichting getoond.
- De dilemma's zijn in willekeurige volgorde aangeboden.
- Bij elke keuze was het mogelijk om een toelichting te geven. Dit was niet verplicht.
- Op de volgende pagina's zijn de dilemma's geordend van meeste naar minste overeenstemming. Het verschil in percentages tussen keuze 1 en 2 is daarbij als uitgangspunt genomen. Hoe groter het verschil, des te meer er een voorkeur is voor een bepaalde keuze.
- Keuzes waar een meerderheid voor kiest (51% of meer) zijn groen gemarkeerd.
- Als er bij een dilemma relatief vaak voor 'weet niet' is gekozen (10% of meer), is dit met een grijze arcering aangegeven.



Keuzes in leefomgeving (2)

Keuzes met relatief veel
overeenstemming

Keuze 1	%	Keuze 2	%	% weet niet
Er moet geïnvesteerd worden in economische groei ook als dat het ten koste gaat van schone lucht en rust.	11%	Schone lucht en rust mogen niet achteruit gaan, ook als dat minder economische groei oplevert.	84%	5%
Dijken moeten vooral worden verhoogd, zodat in extreme omstandigheden weinig tot geen water over de dijk heen gaat, maar wel de kans bestaat dat de dijk breekt.	11%	Dijken moeten vooral worden versterkt, zodat in extreme omstandigheden de dijk niet breekt, maar wel wateroverlast ontstaat door water dat over de dijk slaat.	71%	18%
Een gebouw met cultuurhistorische waarde mag nooit wijken voor nieuwbouw.	70%	Als nieuwbouw beter past bij de wensen van onze inwoners en ondernemers dan mag dat ten koste gaan van cultuurhistorisch belangrijke gebouwen.	24%	6%
We geven ruimte aan de ontwikkeling van toerisme, want dat is goed voor de economie, ook als dat overlast geeft voor de inwoners.	25%	Het woongenot van de inwoners gaat voor, we moeten het aantal toeristen beter verspreiden, ook als dat ten koste gaat van de lokale economie.	69%	6%
Steden moeten voor hun bezoekers tot ver in de binnenstad goed bereikbaar zijn per auto.	26%	Aan de rand van steden moet je kunnen overstappen op OV en/of (deel)fietsen, zodat het centrum minder autoverkeer krijgt.	69%	4%
We moeten de gebieden die gereserveerd zijn voor de winning van drinkwater in de toekomst niet gebruiken voor de winning van duurzame energie uit de ondergrond.	59%	We mogen de gebieden die gereserveerd zijn voor de winning van drinkwater in de toekomst ook gebruiken voor de winning van duurzame energie uit de ondergrond.	23%	18%



Keuzes in leefomgeving (3)

Keuze 1	%	Keuze 2	%	% weet niet
Nieuwe windmolens moeten in enkele grote clusters bij elkaar worden geplaatst.	56%	Ieder dorp of bedrijventerrein heeft een eigen windmolen.	27%	17%
We moeten de grondwaterstand aanpassen zodat deze voor de landbouw optimaal is.	32%	We moeten de grondwaterstand aanpassen zodat deze voor de natuur- en klimaatdoelen optimaal is.	55%	13%
Om werkgelegenheid te creëren moet Overijssel aantrekkelijker worden voor grote (logistieke) bedrijven om zich te vestigen, ook als er dan minder ruimte is voor landbouw en natuur.	34%	We moeten ons landschap beschermen tegen de komst van grote (logistieke) bedrijven, ook als dat ten koste gaat van nieuwe werkgelegenheid.	57%	9%
Om het landschap te sparen moet nieuwbouw zoveel mogelijk plaatsvinden binnen stad of dorp, ook als dat betekent dat er minder ruimte in stad of dorp is voor groen, lopen of fietsen.	36%	Nieuwbouw mag plaatsvinden buiten stad of dorp, in het landschap, zodat er voldoende ruimte is voor groen, lopen of fietsen in stad of dorp.	59%	6%
We moeten het landschap beschermen, ook als dat betekent dat er minder nieuwe woningen kunnen worden gebouwd.	57%	Er moeten nieuwe woningen worden gebouwd, ook als dat soms ten koste gaat van het landschap.	38%	5%



Keuzes in leefomgeving (4)

Keuzes met relatief minder
overeenstemming

Keuze 1	%	Keuze 2	%	% weet niet
De infrastructuur mag worden uitgebreid om de bereikbaarheid van steden en dorpen te vergroten, ook als dat ruimte kost.	51%	De infrastructuur mag niet worden uitgebreid om de bereikbaarheid van steden en dorpen te vergroten, want dat gaat ten koste van de ruimte.	39%	9%
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%	9%
Landbouwgrond moet alleen gebruikt worden voor de landbouw.	45%	Landbouwgrond mag ook gebruikt worden voor andere functies als wonen, zonneparken of natuur.	51%	4%
Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen (zoals mode, elektronica 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, elektronica en doe-het-zelf) mogen zich ook vestigen op bedrijventerreinen.	46%	4%
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%	6%



Keuzes in leefomgeving (5)

- Er is relatief veel overeenstemming waar het gaat om het belang van schone lucht en woongenot, ook als dit minder (lokale) economische groei met zich brengt, het behoud van cultuurhistorisch waardevolle panden en het kunnen overstappen op OV/deelfietsen aan de rand van het centrum als alternatief voor de auto.
- Inwoners vinden het belangrijk dat er meer aandacht wordt besteed aan een passend woningaanbod. Niettemin kan dit op gespannen voet staan met andere belangen, zoals het behoud van het landschap. Een meerderheid (57%) kiest ervoor om het landschap te beschermen, ook als daardoor minder nieuwe woningen worden gebouwd. Tegelijkertijd zeggen zes op de tien inwoners dat nieuwbouw buiten de woonkern mag plaatsvinden, zodat er voldoende ruimte is voor groen, lopen en fietsen in de kern. Deze keuzes lijken op het eerste gezicht niet volledig consistent.
- Overijsselaars zijn verdeeld over het uitbreiden van infrastructuur ten koste van natuur en landschap, het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden dan landbouw, het vestigen van winkels voor niet-dagelijkse artikelen op bedrijventerreinen en het plaatsen van zonnepanelen in het landschap.

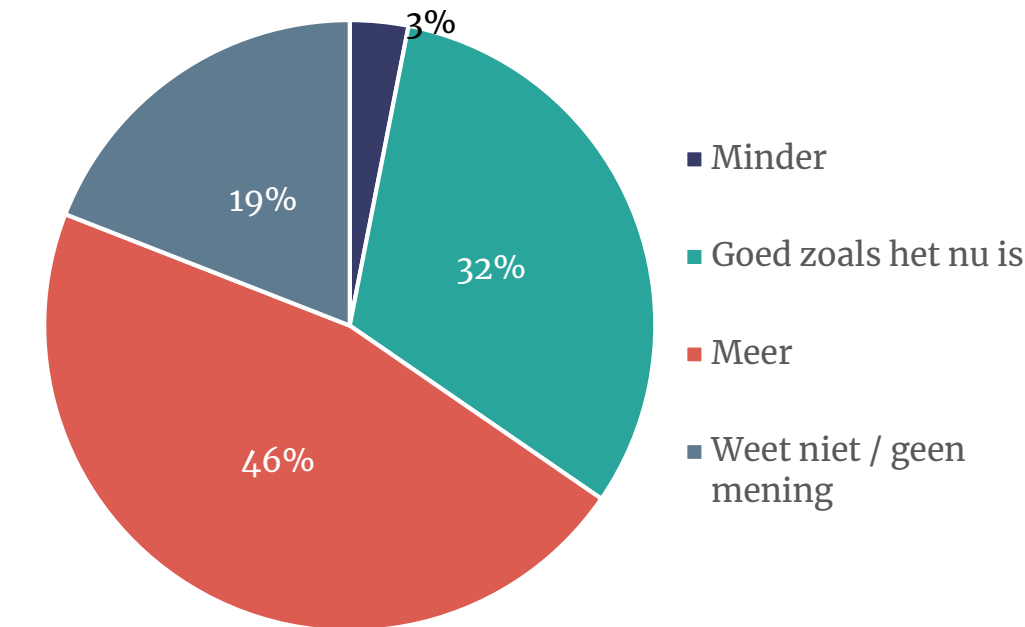


3 Participatie



Participatie

Meer of minder mogelijkheden om inwoners te laten participeren?*



* Vraagstelling: De overheid (gemeente, provincie en het Rijk) betreft inwoners op verschillende manieren bij nieuwe plannen; inwoners kunnen meedenken, meebeslissen en meedoen. Dit wordt participatie genoemd. Vind je dat er voldoende mogelijkheden zijn om inwoners te laten participeren, of vind je dat er meer of juist minder mogelijkheden zouden moeten zijn?

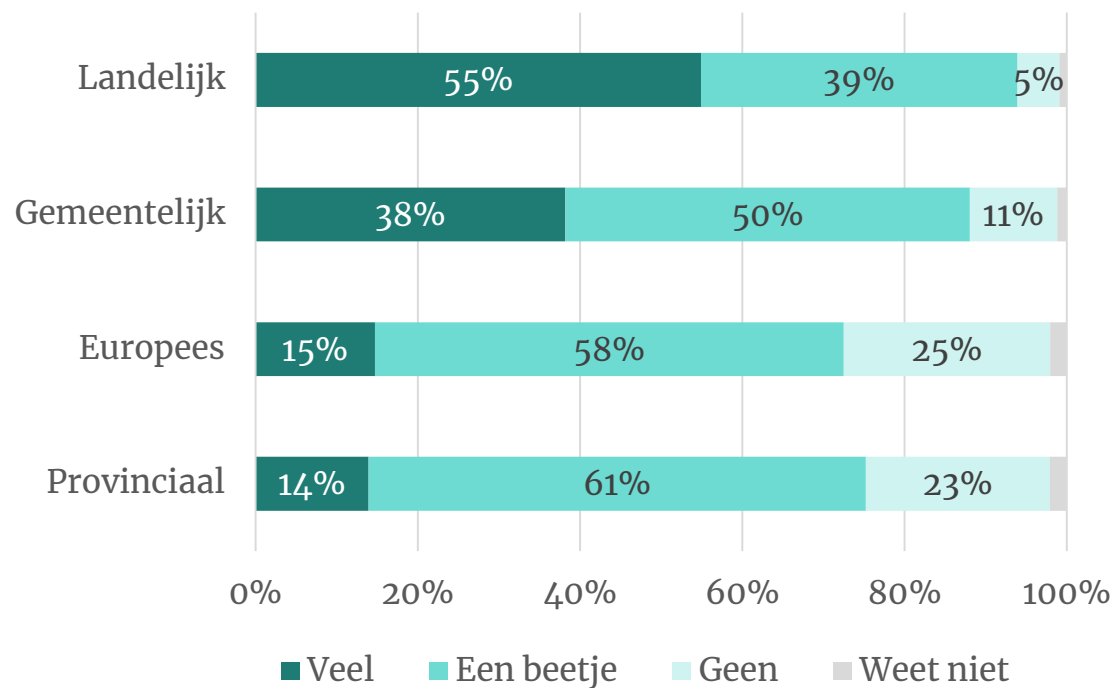
	16-34	35-49	50-64	65+
Minder	3%	1%	2%	6%
Goed zoals het nu is	29%	31%	31%	36%
Meer	43%	45%	51%	46%
Weet niet / geen mening	26%	23%	16%	11%
Totaal	100%	100%	100%	100%

	Laag	Middelbaar	Hoog
Minder	3%	3%	3%
Goed zoals het nu is	29%	29%	36%
Meer	51%	49%	40%
Weet niet / geen mening	17%	19%	21%
Totaal	100%	100%	100%



Interesse in politiek

- De interesse in landelijke politiek is het grootst.
- De provinciale en Europese politiek blijven hierbij achter.



Benchmark: 59% van de Nederlanders is 'tamelijk' tot 'zeer' geïnteresseerd in de politiek. De politieke interesse is sinds 2008 stabiel.

Bron: SCP, Sociale staat van Nederland, 2020

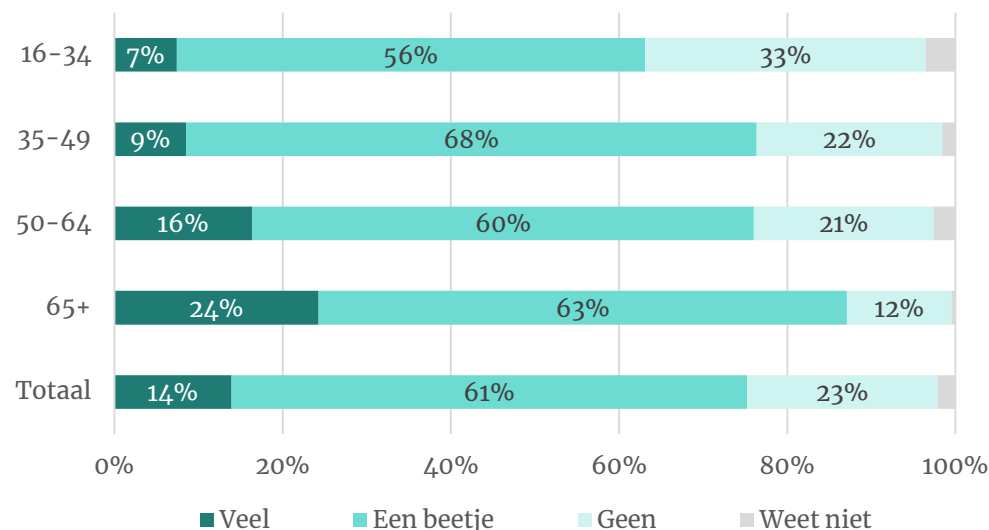


Interesse in provinciale politiek

[Terug naar inhoudsopgave](#)

- Ouderen zijn meer geïnteresseerd in de provinciale politiek dan jongeren.
- De groep met 'veel interesse' is onder laagopgeleiden het grootst, wat deels samenhangt met leeftijd.

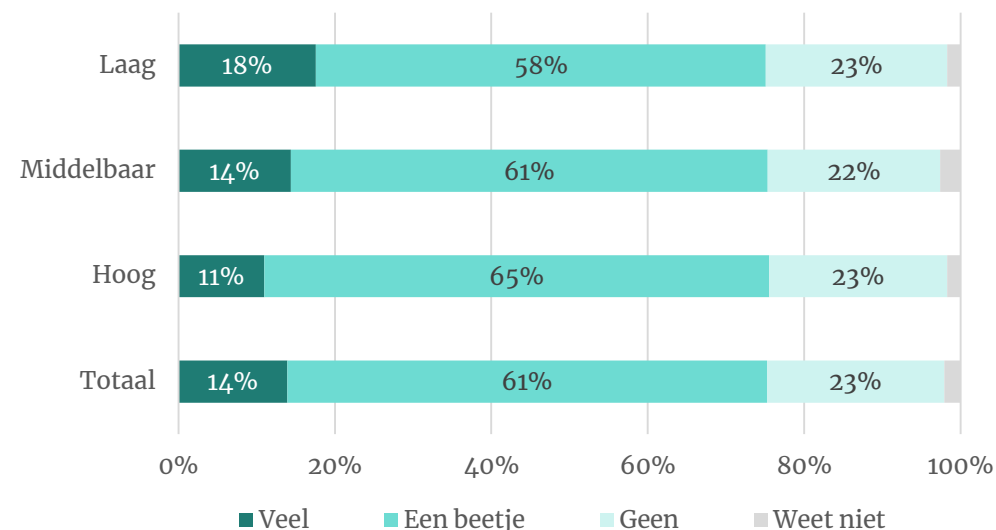
Leeftijd



Benchmark: De (algemene) politieke interesse is onder ~~18~~16-34 jarigen iets lager dan onder 35-plussers.

Bron: SCP, Sociale staat van Nederland, 2020

Opleidingsniveau

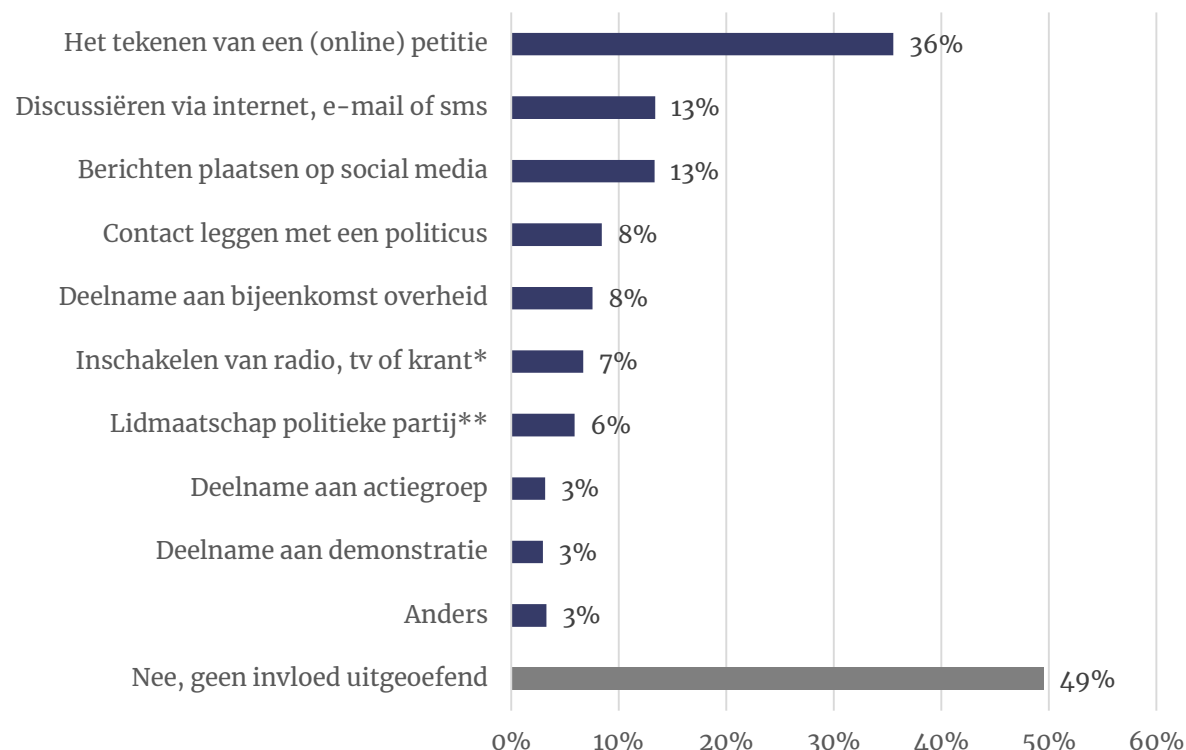


Benchmark: De (algemene) politieke interesse neemt toe, naarmate het opleidingsniveau hoger is.

Bron: SCP, Sociale staat van Nederland, 2020

Invloed op politici en overheid

De helft van de Overijsselaars (51%) heeft in het afgelopen jaar invloed uitgeoefend op politici of de overheid.



* Bijvoorbeeld een ingezonden brief of contact leggen met een journalist

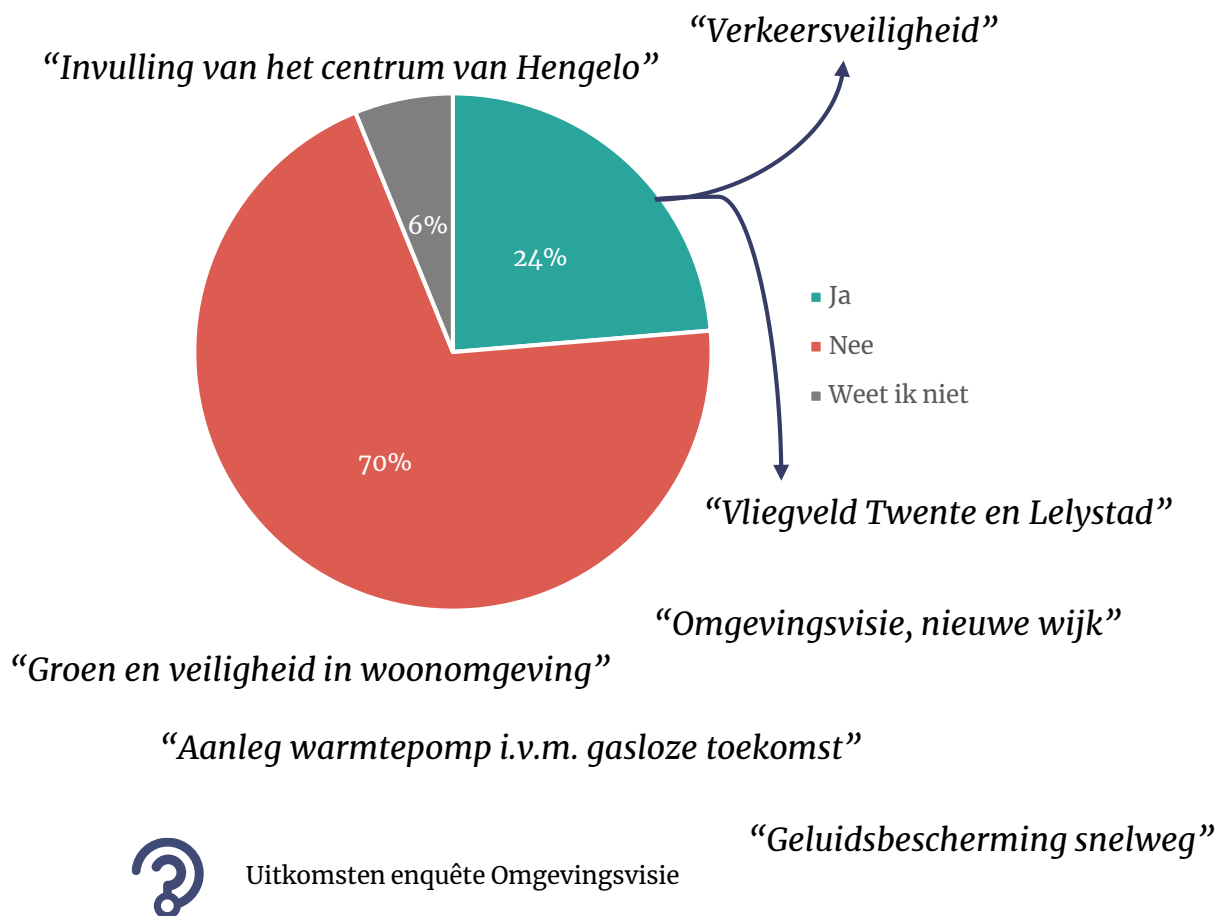


** Omdat panelleden gemiddeld meer betrokken zijn, is hier sprake van een overschatting. Landelijk is 2,4% van de kiesgerechtigde Nederlanders lid van een politieke partij (bron: DNPP, Rijksuniversiteit Groningen).

- Traditionele vormen van invloed, zoals lidmaatschap van een politieke partij of deelname aan een bijeenkomst van de overheid, worden vaker uitgeoefend door 50-plussers. Ook leggen zij vaker contact met een politicus dan jongeren.
- Hoogopgeleiden (60%) oefenen vaker invloed uit op politici of de overheid dan lager en middelbaar opgeleiden (respectievelijk 47% en 45%). Het verschil komt met name doordat zij vaker een (online) petitie tekenen en deelnemen aan een bijeenkomst van de overheid.
- Van alle leeftijdsgroepen discussiëren 16-34 jarigen het meest via internet, e-mail of sms en tekenen zij het vaakst een (online) petitie. Bij de overige vormen bevindt de deelname van jongeren zich op of onder het gemiddelde.
- Mannen (54%) oefenen vaker invloed uit dan vrouwen (47%). Alleen bij het tekenen van een petitie en deelname aan een demonstratie is dit verschil niet zichtbaar.

Meedoen aan invulling leefomgeving (1)

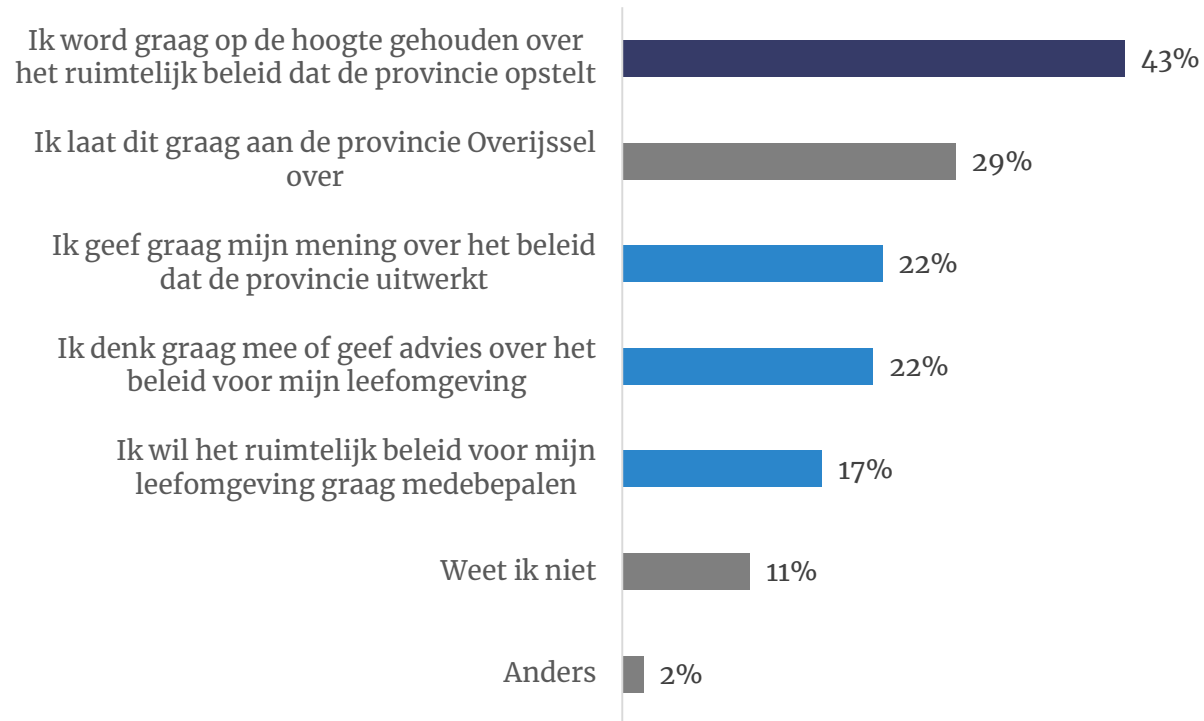
Meegedacht of –gewerkt aan invulling leefomgeving in afgelopen jaar?



- Mannen (28%) zijn vaker betrokken bij de invulling van de leefomgeving dan vrouwen (19%).
- De participatie van jongeren (19%) blijft achter bij die van de oudere leeftijdsgroepen.
- Er zijn geen (significante) verschillen naar opleidingsniveau.
- Er bestaat een duidelijke relatie tussen interesse in de provinciale politiek en het meedoen aan de invulling van de leefomgeving. Naarmate mensen meer interesse hebben, is de deelnamebereidheid groter (en vice versa). Van de groep met ‘veel interesse’ heeft 36% geparticipeerd. Onder de groep met ‘geen interesse’ is dit 17%.

Meedoen aan invulling leefomgeving (2)

In hoeverre zou je willen meepraten over ruimtelijk beleid?
(meerdere antwoorden mogelijk)



- Zes op de tien inwoners willen op de een of andere manier betrokken zijn bij het ruimtelijk beleid van de provincie.
- Een derde van deze groep vindt het voldoende als zij op de hoogte worden gehouden van het beleid dat de provincie opstelt.
- Twee derde wil (ook) meepraten over de leefomgeving. In totaal gaat het om vier op de tien Overijsselaars (zie lichtblauwe staven, waarbij meerdere antwoorden mogelijk waren).
- Naarmate een participatievorm meer inspanning van de deelnemers vraagt, is de bereidheid om hieraan mee te doen kleiner.



Meedoen aan invulling leefomgeving (2)

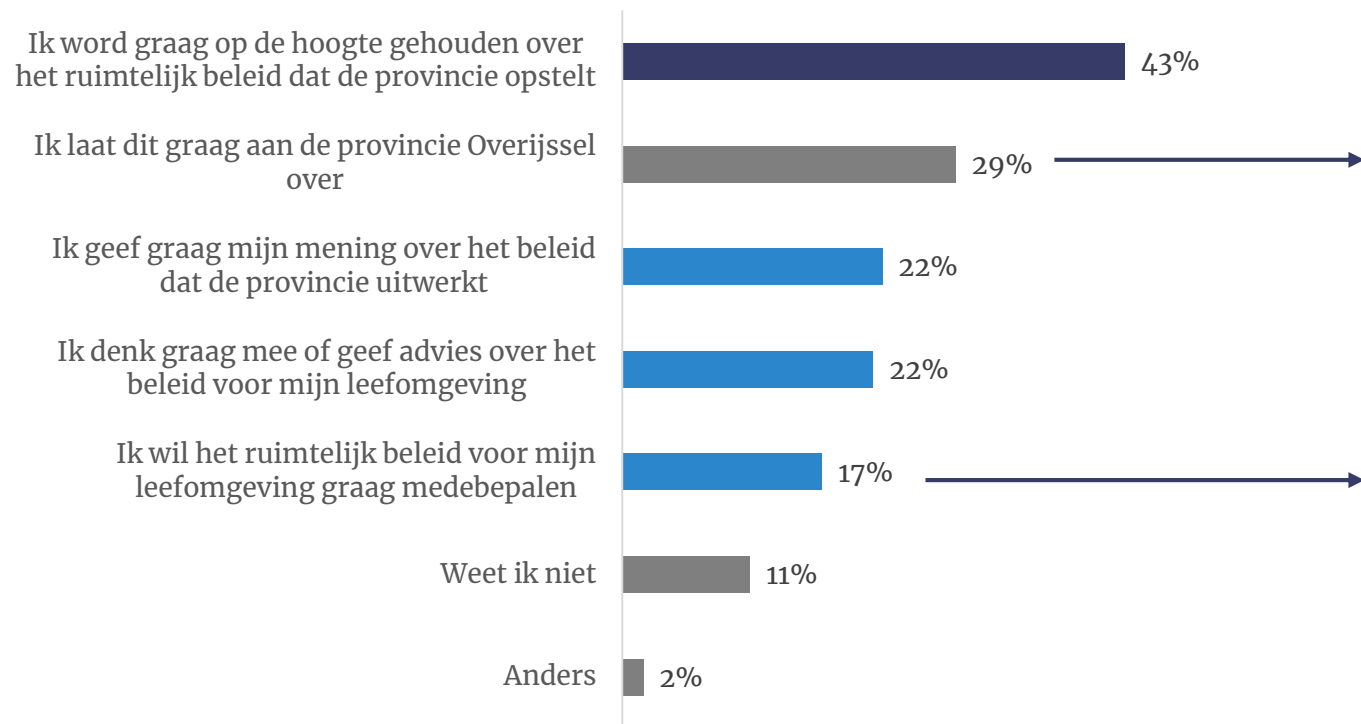
In hoeverre zou je willen meepraten over ruimtelijk beleid?
(meerdere antwoorden mogelijk)

Degenen die willen meepraten, zijn over het algemeen geïnteresseerd in de provinciale politiek. Een klein deel (14%) is hier niet in geïnteresseerd, maar wil desondanks meepraten.

Laagopgeleiden hebben minder de behoefte om mee te praten dan hoger opgeleiden.

Vrouwen en jongeren kiezen relatief vaak deze optie.

De groep die het beleid wil medebepalen, bestaat voornamelijk uit mannen, en middelbaar en hoogopgeleiden.



Wijze van meedoen (1)

Op welke manier meepraten? – naar leeftijd

	16-34	35-49	50-64	65+	Totaal
% wil meepraten	46%	43%	41%	35%	41%
Op welke manier meepraten? (% van degenen die willen meepraten)					
Deelname aan bijeenkomst kaders ruimtelijk beleid	14%	22%	30%	23%	22%
Invullen enquête	94%	83%	86%	77%	86%
Informatie via nieuwsbrief of app over de stand van zaken	47%	56%	57%	66%	56%
Anders	1%	4%	2%	3%	2%
Weet ik niet	6%	5%	5%	4%	5%



Wijze van meedoen (2)

Op welke manier meepraten? – naar opleidingsniveau

	Laag	Middelbaar	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 nieuwsbrief of app over de stand van zaken	34%	58%	62%	56%
Anders	4%	2%	2%	2%
Weet ik niet	12%	4%	3%	5%



Wijze van meedoen (3)

Op welke manier meepraten? – naar stedelijkheid

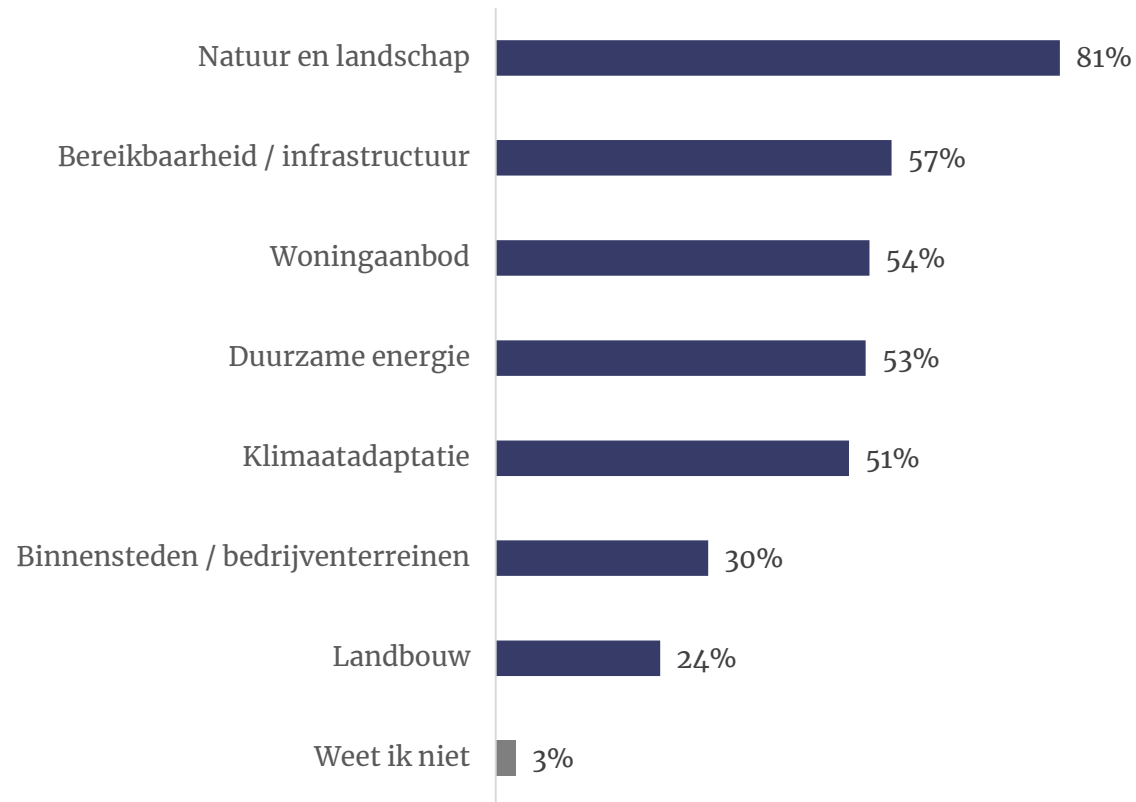
	Sterk stedelijk	Matig stedelijk	Weinig stedelijk	Niet stedelijk	Totaal
% wil meepraten	42%	42%	45%	30%	41%
Op welke manier meepraten? (% van degenen die willen meepraten)					
Deelname aan bijeenkomst kaders ruimtelijk beleid	23%	19%	20%	30%	22%
Invullen enquête	91%	91%	80%	78%	86%
Informatie via nieuwsbrief of app over de stand van zaken	57%	56%	59%	35%	56%
Anders	1%	6%	3%	2%	2%
Weet ik niet	3%	1%	7%	13%	5%

Op het platteland is de bereidheid om mee te praten het kleinst. Voor een deel hangt dit samen met het verschil in bevolkingssamenstelling ten opzichte van de stedelijke gebieden (meer ouderen en lager opgeleiden, die minder geneigd zijn om mee te praten).



Onderwerpen (1)

Over welke onderwerpen meepraten? *(als men dat wil, n=636)*



Onderwerpen (2)

Top drie onderwerpen waarover men wil meepraten (*als men dat wil*, n=636)

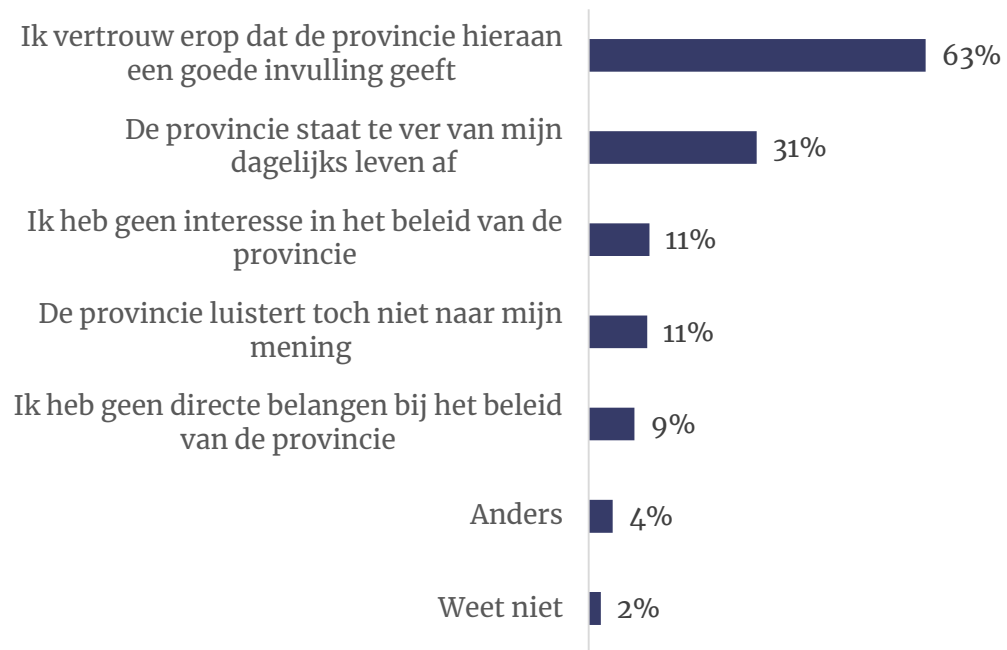
Nr.	16-34	35-49	50-64	65+	Totaal
1	Natuur en landschap (83%)	Natuur en landschap (90%)	Natuur en landschap (76%)	Natuur en landschap (73%)	Natuur en landschap (81%)
2	Woningaanbod (73%)	Bereikbaarheid / infrastructuur (60%)	Bereikbaarheid / infrastructuur (50%)	Duurzame energie (52%)	Bereikbaarheid / infrastructuur (57%)
3	Bereikbaarheid / infrastructuur (65%)	Klimaatadaptatie (58%)	Woningaanbod (49%)	Bereikbaarheid / infrastructuur (50%)	Woningaanbod (54%)

Hoogopgeleiden (57%) willen vaker meepraten over duurzame energie dan laagopgeleiden (39%).
De overige verschillen naar opleidingsniveau zijn niet significant.

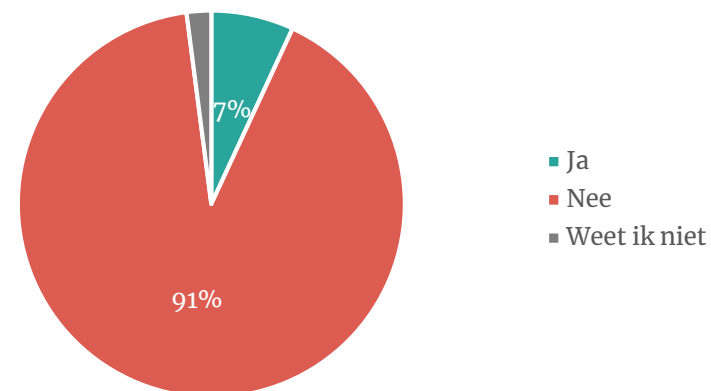


Meedoen aan invulling leefomgeving (4)

Waarom niet meepraten over ruimtelijk beleid? (n=406)



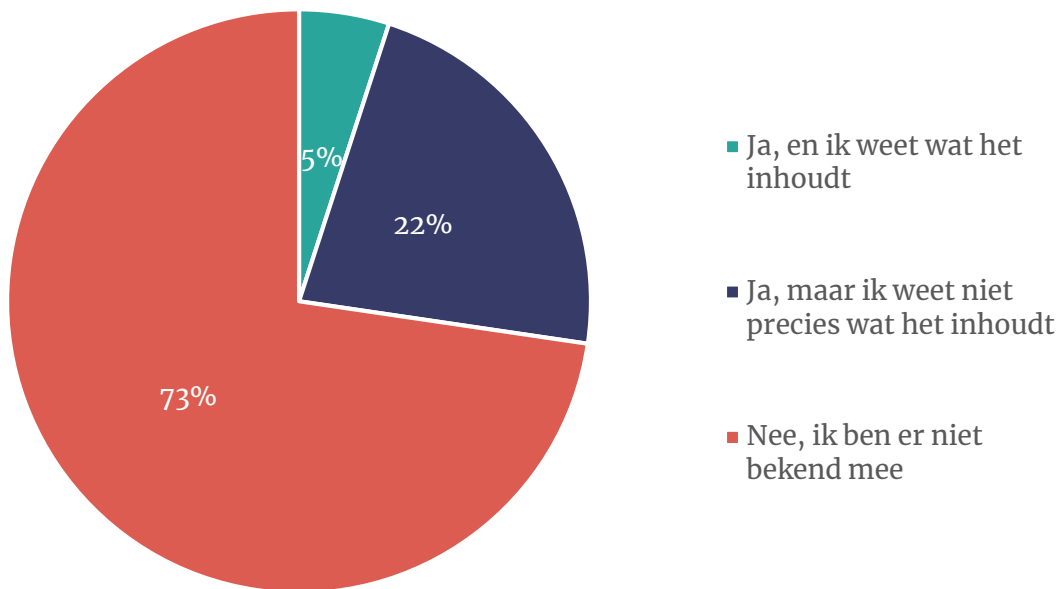
In afgelopen drie jaar zelf te maken gehad met provincie Overijssel?



- De inwoners die contact hebben gehad met de provincie zijn vaker bereid (66%) om mee te praten over de leefomgeving dan inwoners die geen contact hebben gehad (40%).
- Ook is er een positief verband tussen het hebben van contact en de interesse in provinciale politiek.



Bekendheid met Omgevingsvisie Overijssel



Inwoners die veel interesse hebben in de provinciale politiek en/of willen meepraten, zijn weliswaar vaker bekend met de Omgevingsvisie, maar het deel dat op de hoogte is van de precieze inhoud is relatief beperkt (maximaal 10%).

	16-34	35-49	50-64	65+
Ja, en ik weet wat het inhoudt.	7%	5%	4%	4%
Ja, maar ik weet niet precies wat het inhoudt.	17%	18%	26%	29%
Nee, ik ben er niet bekend mee.	77%	78%	70%	67%
Totaal	100%	100%	100%	100%

	Laag	Middelbaar	Hoog
Ja, en ik weet wat het inhoudt.	2%	4%	9%
Ja, maar ik weet niet precies wat het inhoudt.	22%	21%	24%
Nee, ik ben er niet bekend mee.	76%	75%	67%
Total	100%	100%	100%



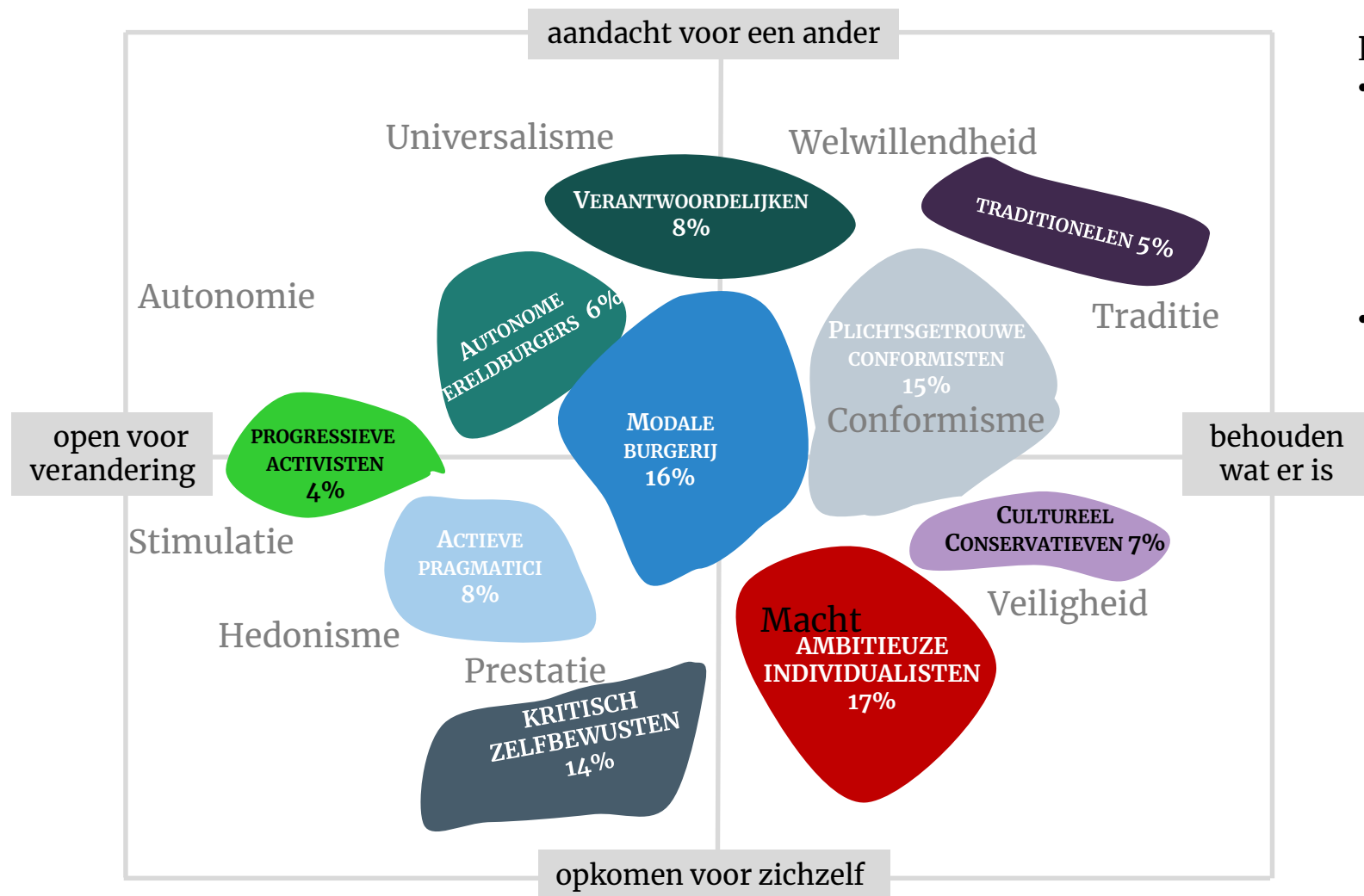
4 Verdieping: I&O Waardenmodel



I&O Waardenmodel

- I&O Research heeft een waardenmodel ontwikkeld dat dieper inzicht biedt in de drijfveren van burgers.
- Het model geeft niet alleen inzicht in welke waarden burgers belangrijk vinden, maar ook tot welk gedrag dit leidt.
- De gedachte achter het waardenmodel is dat elke Nederlander kan worden gepositioneerd op (minimaal) twee assen: (1) *verandering vs. behoud* en (2) *individu vs. collectief*.
- Er zijn tien segmenten die elk een min of meer overeenkomstig waardenpatroon hebben (zie volgende pagina).
- Het model is relevant voor de provincie Overijssel, omdat het helpt om op een dieper niveau inzicht te krijgen in de redenen waarom mensen bepaalde keuzes ten aanzien van de leefomgeving maken. Het model laat zien welke waarden en drijfveren hieraan ten grondslag kunnen liggen. Daarnaast bieden de waardenprofielen nuttige aanknopingspunten om in participatie- en communicatietrajecten aan te sluiten bij de interesses en activiteiten van inwoners.





Leeswijzer:

- 8% van de Overijsselaars behoort tot de 'verantwoordelijken'. Zij scoren in vergelijking met andere inwoners hoger op waarden als universalisme en welwillendheid.
- 14% valt in de categorie 'kritisch zelfbewusten', die meer op prestaties en de eigen behoeften zijn gericht.



Profiel segmenten

Als het percentage vijf procentpunt of meer boven het gemiddelde ligt, is de betreffende cel groen gemarkeerd.

* Cijfers indicatief, minder dan 100 respondenten.

	Traditionelen*	Verantwoor- delijken	Cultureel conservatieven*	Plichts- getrouwe conformisten	Actieve pragmatici	Ambitieuze individualisten	Modale burgerij	Autonome wereldburgers*	Kritische zelfbewusten	Progressieve activisten*	Totaal
% van Overijsselaars	5%	8%	7%	15%	8%	17%	16%	6%	14%	4%	
Man	49%	35%	62%	52%	46%	59%	44%	43%	52%	68%	50%
Vrouw	51%	65%	38%	48%	54%	41%	56%	57%	48%	32%	50%
16-34	27%	10%	14%	14%	33%	32%	32%	19%	36%	42%	27%
35-49	9%	19%	17%	25%	35%	27%	16%	24%	34%	16%	24%
50-64	35%	37%	26%	25%	19%	22%	28%	38%	20%	32%	26%
65+	30%	34%	42%	36%	12%	19%	24%	19%	10%	10%	23%
Laag	34%	27%	43%	29%	8%	16%	24%	11%	16%	23%	23%
Middelbaar	53%	51%	42%	46%	36%	52%	41%	51%	42%	16%	43%
Hoog	13%	22%	15%	24%	57%	30%	35%	39%	42%	61%	34%
Sterk stedelijk	29%	45%	31%	40%	58%	34%	43%	54%	38%	70%	42%
Matig stedelijk	13%	8%	18%	10%	14%	15%	18%	13%	7%	3%	13%
Weinig stedelijk	29%	32%	41%	33%	25%	38%	27%	23%	39%	25%	33%
Niet stedelijk	29%	15%	9%	17%	3%	13%	13%	10%	16%	1%	13%

Korte profielbeschrijving (1)

1. Traditionelen: overwegend ouderen, laag- tot middelbaar opgeleid. Wonen relatief vaak op het platteland. Stemmen SGP, ChristenUnie en SP. Belangrijke waarden zijn traditie, conformisme en welwillendheid. Ze zijn relatief vaak lid van een politieke partij. De invulling van het provinciale beleid laten ze graag aan de provincie over. Als ze willen meepraten, hebben duurzame energie en landbouw bovengemiddeld hun interesse.

Keuzes leefomgeving: verdeeld over dilemma tussen landschapsbehoud en bouw nieuwe woningen. Willen graag dat landbouwgrond alleen voor landbouw wordt gebruikt. Verder zijn ze – meer dan andere groepen – verdeeld over de vraag of de grondwaterstand vooral landbouwdoelen moet dienen of natuur- en klimaatdoelen. Gebieden die zijn gereserveerd voor de winning van drinkwater mogen in de toekomst niet worden gebruikt voor de winning van duurzame energie uit de ondergrond. Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen mogen zich wat hen betreft vestigen op bedrijventerreinen aan de rand van een dorp of stad.

2. Verantwoordelijken: vaker vrouw dan man, 50-plus, middelbaar opgeleid. Stemmen vooral SP en CDA. Belangrijke waarden zijn universalisme en welwillendheid. Ze hebben relatief veel interesse in provinciale politiek en bezoeken bijeenkomsten van de overheid (evenals actieve pragmatici).

Keuzes leefomgeving: hechten relatief sterk aan behoud landschap en gebouwen met een cultuurhistorische waarde. Zijn geen voorstander van uitbreiding infrastructuur om de bereikbaarheid van steden en dorpen te vergroten. Zien graag dat mensen aan de rand van steden kunnen overstappen op OV en/of deelfietsen, zodat het centrum minder autoverkeer krijgt.



Korte profielbeschrijving (2)

3. Cultureel conservatieven: vooral mannen van 65 jaar en ouder, laag- tot middelbaar opgeleid. Stemmen CDA, PVV en SGP. Veiligheid en macht zijn belangrijke waarden. Ze hebben relatief veel interesse in provinciale politiek, maar hebben weinig behoefte om actief deel te nemen aan participatietrajecten. Ze vertrouwen erop dat de provincie een goede invulling geeft aan het ruimtelijk beleid. Als ze willen meepraten, is dat vooral over natuur en landschap.

Keuzes leefomgeving: bouw nieuwe woningen is belangrijk, ook als dat soms ten koste gaat van het landschap. Als er windmolens worden geplaatst, geven zij de voorkeur aan enkele grote clusters. Zij zijn sterk voorstander van uitbreiding infrastructuur om de bereikbaarheid of verkeersveiligheid te verbeteren (ook als dat ten koste gaat van het landschap). Ze zijn verdeeld over de vraag of zonnepanelen ook in het landschap mogen worden geplaatst. Cultureel conservatieven vinden vaker dan gemiddeld dat steden ook met de auto bereikbaar moeten blijven. De grondwaterstand moet wat hen betreft optimaal zijn voor de landbouw. Landbouwgrond moet zo veel mogelijk voor landbouw worden gebruikt.

4. Plichtsgetrouwe conformisten: vaker 65-plus dan gemiddeld, laag- tot middelbaar opgeleid. Stemmen CDA, ChristenUnie en Forum voor Democratie. Conformisme en traditie zijn belangrijke waarden. Er is bereidheid om mee te denken, bijvoorbeeld via een bijeenkomst of enquête.

Keuzes leefomgeving: winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen moeten zo veel mogelijk worden geconcentreerd in de bebouwde kom. Verder hebben ze een redelijk gemiddelde opvattingen over de leefomgeving.



Korte profielbeschrijving (3)

5. Actieve pragmatici: jong, hoogopgeleid, woonachtig in de stad. Stemmen links-progressief (D66), maar ook rechts-conservatief (Forum voor Democratie, PVV). Belangrijke waarden zijn hedonisme, prestatie en stimulatie. Actieve pragmatici denken relatief vaak mee over de invulling van hun leefomgeving en bezoeken regelmatig een bijeenkomst van de overheid. Duurzame energie en klimaatadaptatie zijn onderwerpen die hen bovengemiddeld interesseren.

Keuzes leefomgeving: Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen mogen zich vestigen op bedrijventerreinen. Het landschap moet echter worden beschermd tegen de komst van grote (logistieke) bedrijven, ook als dat minder nieuwe werkgelegenheid betekent. In lijn hiermee willen ze liever geen uitbreiding van de infrastructuur, omdat dat ten koste gaat van de ruimte. Vaker dan gemiddeld zijn ze er voorstander van om zonnepanelen in het landschap te plaatsen om de groene energiedoelen te halen. Landbouwgrond mag wat hen betreft worden gebruikt voor andere functies als wonen, zonneparken of natuur.

6. Ambitieuze individualisten: overwegend man, jong en middelbaar opgeleid. Stemmen vooral VVD en CDA. Belangrijke waarden zijn macht en prestatie. De interesse in provinciale politiek en participatiebereidheid wijkt niet af van het gemiddelde. Ze geven de voorkeur aan een enquête, nieuwsbrief of app als middel om mee te praten of op de hoogte te blijven.

Keuzes leefomgeving: belang werkgelegenheid krijgt relatief meer prioriteit, hoewel ze in meerderheid vinden dat economische groei niet ten koste mag gaan van schone lucht en rust. Ze zijn verdeeld over de afweging tussen de komst van grote bedrijven (i.v.m. werkgelegenheid) en de bescherming van het landschap. Dit geldt ook voor de vraag of de grondwaterstand vooral de landbouw moet dienen of natuur- en klimaatdoelen. Ruim een derde vindt dat nieuwbouw ten koste mag gaan van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, wat vaker is dan gemiddeld.



Korte profielbeschrijving (4)

7. Modale burgerij: iets vaker vrouw dan man, woont zowel in stedelijke gebieden als op het platteland. Personen in deze groep stemmen VVD, CDA en D66. Minder uitgesproken waardenprofiel dan andere segmenten. De interesse in provinciale politiek is beperkt. De bereidheid om mee te praten wijkt niet af van het gemiddelde. Behalve natuur en landschap hebben zij relatief veel belangstelling voor het thema 'bereikbaarheid/infrastructuur'.

Keuzes leefomgeving: ze zijn net als veel andere groepen verdeeld over de vraag of zonnepanelen behalve op daken ook in het landschap mogen worden geplaatst. Ook de afweging tussen uitbreiding van infrastructuur en het ruimtebeslag levert een verdeeld beeld op. Het woongenot van inwoners gaat voor hen voor. Dat betekent dat het aantal toeristen beter moet worden verspreid, ook als dat ten koste gaat van de lokale economie.

8. Autonome wereldburgers: vrouw, 50-64 jaar, stemmen met name op GroenLinks en D66. Wonen relatief vaak in de stad. Autonomie en universalisme zijn belangrijke waarden voor deze groep. Deze groep denkt graag mee over het provinciaal beleid en de inrichting van hun leefomgeving, bijvoorbeeld via een bijeenkomst over de kaders van het ruimtelijk beleid.

Keuzes leefomgeving: behoud landschap wordt erg belangrijk gevonden in vergelijking met andere segmenten. Het landschap moet worden beschermd tegen de komst van grote (logistieke) bedrijven. Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen moeten zo veel mogelijk in de bebouwde kom worden geconcentreerd. De grondwaterstand moet worden afgestemd op het behalen van de natuur- en klimaatdoelen. Maar gebieden die zijn gereserveerd voor de winning van drinkwater mogen in de toekomst niet worden gebruikt voor de winning van duurzame energie uit de ondergrond. Aan de rand van steden moet je kunnen overstappen op OV en/of (deel)fietsen, zodat het centrum minder autoverkeer krijgt.



Korte profielbeschrijving (5)

9. Kritisch zelfbewusten: overwegend jong, middelbaar tot hoger opgeleid. Grootste partijen zijn VVD, CDA en D66. Belangrijke waarden zijn prestatie, hedonisme en macht. De interesse in provinciale politiek is gering, maar de participatiebereidheid is redelijk gemiddeld. Als ze willen meepraten, heeft het thema ‘bereikbaarheid / infrastructuur’ bovengemiddeld hun interesse.

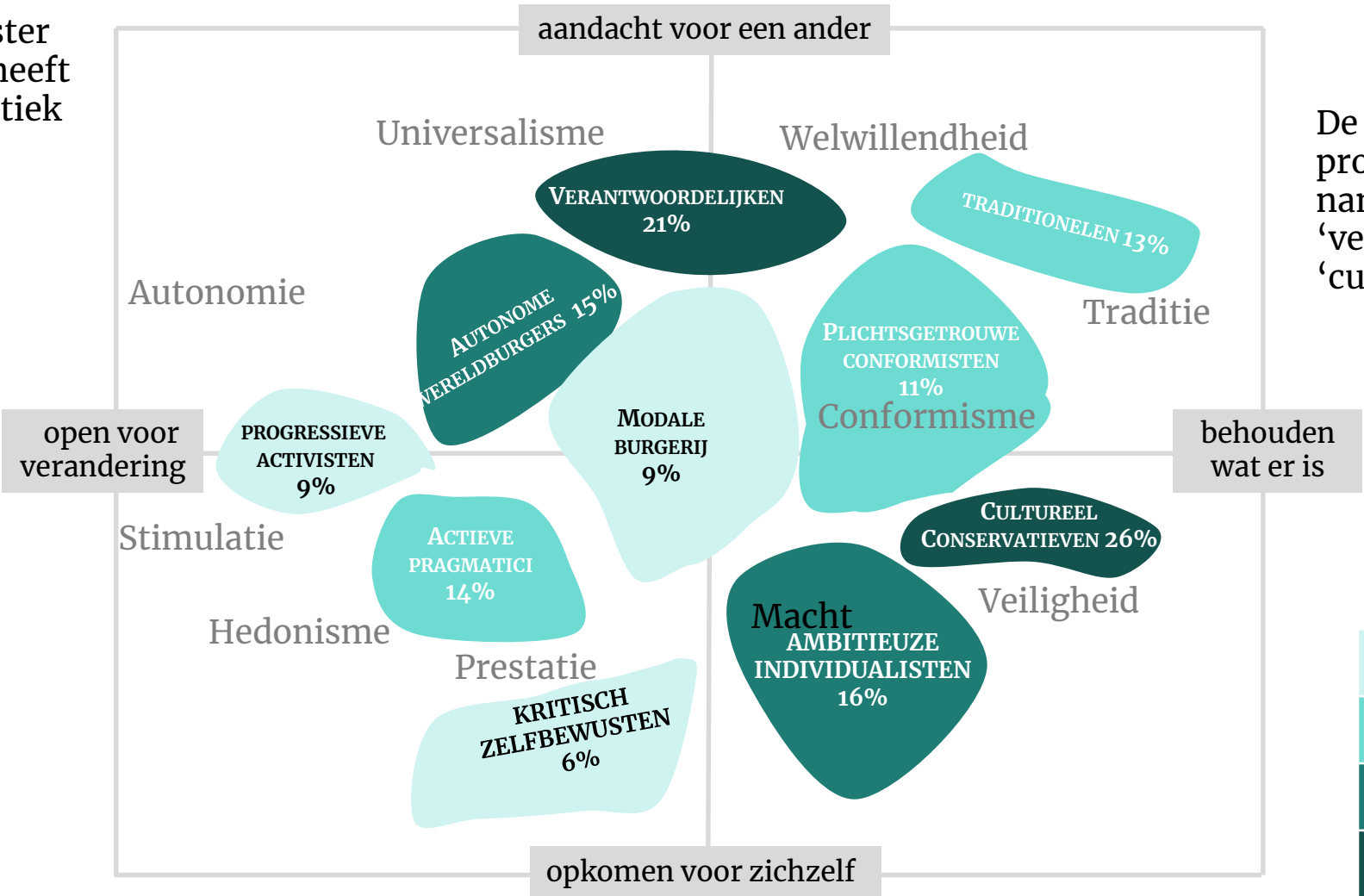
Keuzes leefomgeving: zonnepanelen mogen in het landschap worden geplaatst als dat nodig is om de groene energiedoelen te halen. Gebieden die zijn gereserveerd voor de winning van drinkwater mogen in de toekomst niet worden gebruikt voor de winning van duurzame energie uit de ondergrond. De infrastructuur mag worden uitgebreid om de bereikbaarheid en verkeersveiligheid te vergroten, ook als dat ten koste gaat van het landschap en de beschikbare ruimte. De grondwaterstand moet worden afgestemd op het behalen van de natuur- en klimaatdoelen.

10. Progressieve activisten: jong, hoogopgeleid, man. Wonen in de stad en stemmen Piratenpartij, GroenLinks en Partij voor de Dieren. Dominante waarden zijn autonomie en stimulatie. Ze denken graag mee over de invulling van het provinciaal beleid. Ze zijn zeer actief in actiegroepen en demonstraties, en plaatsen relatief vaak berichten op sociale media.

Keuzes leefomgeving: progressieve activisten zijn sterk voorstander van verduurzaming. Zonnepanelen mogen in het landschap worden geplaatst. Landbouwgrond mag worden gebruikt voor andere functies als wonen, zonneparken of natuur. De grondwaterstand moet worden aangepast, zodat deze optimaal is voor het behalen van de natuur- en klimaatdoelen. Progressieve activisten vinden vaker dan gemiddeld dat ieder dorp of bedrijventerrein een eigen windmolen mag hebben. Binnensteden mogen wat hen betreft autoluw worden gemaakt. Winkels voor de niet-dagelijkse boodschappen moeten zo veel mogelijk geconcentreerd zijn in een winkelcentrum in de bebouwde kom.



% binnen elk cluster
dat veel interesse heeft
in provinciale politiek

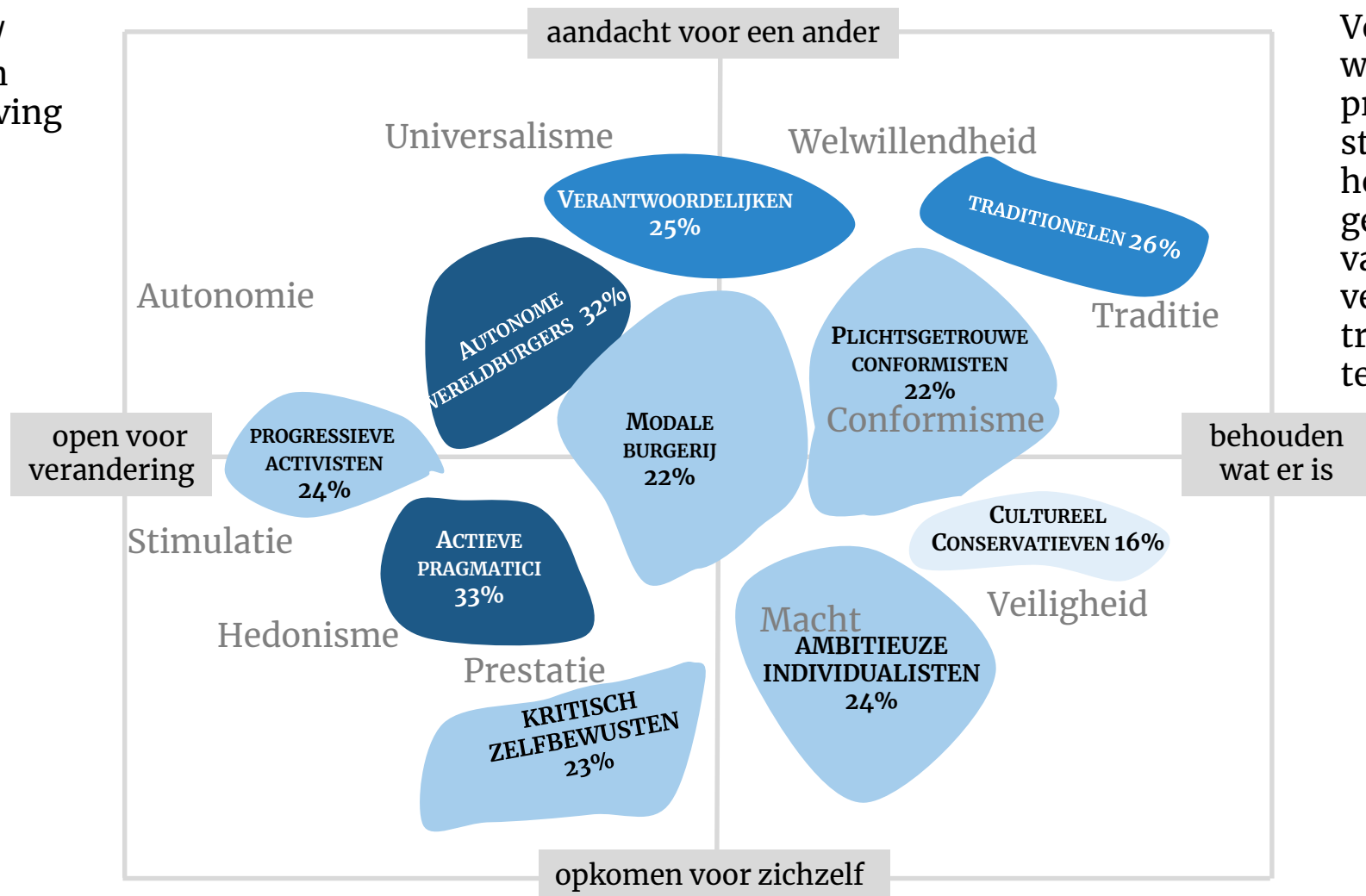


De interesse in de
provinciale politiek is met
name aanwezig bij de
'verantwoordelijken' en
'cultureel conservatieven'.

	<10%
	10-14%
	15-19%
	≥20%



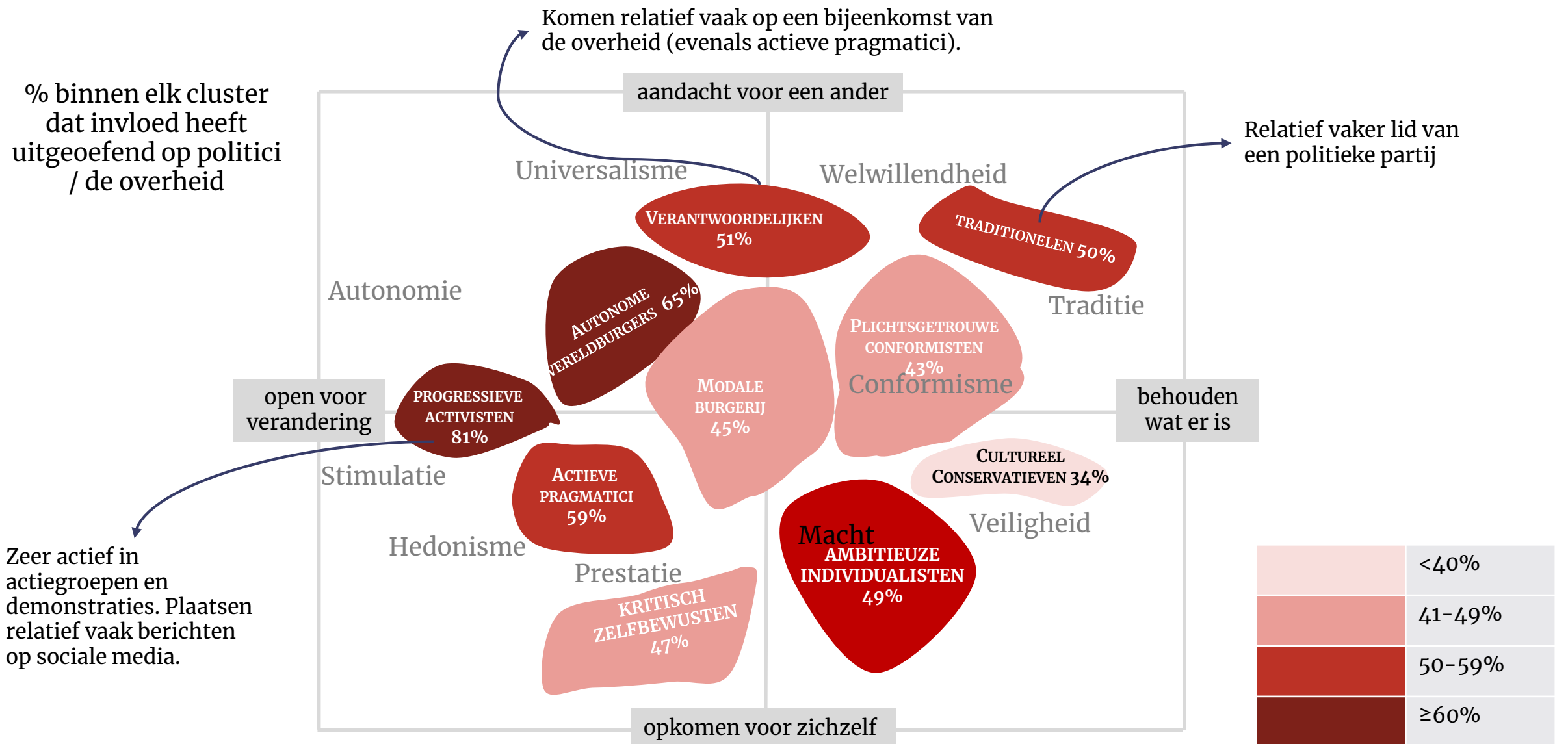
% meegedacht /
meegewerkt aan
invulling leefomgeving



Voorals autonome werelddburgers en actieve pragmatici (die open staan voor verandering) hebben meegedacht of – gewerkt aan de invulling van de leefomgeving. Ook verantwoordelijken en traditionelen zijn op dit terrein redelijk actief.

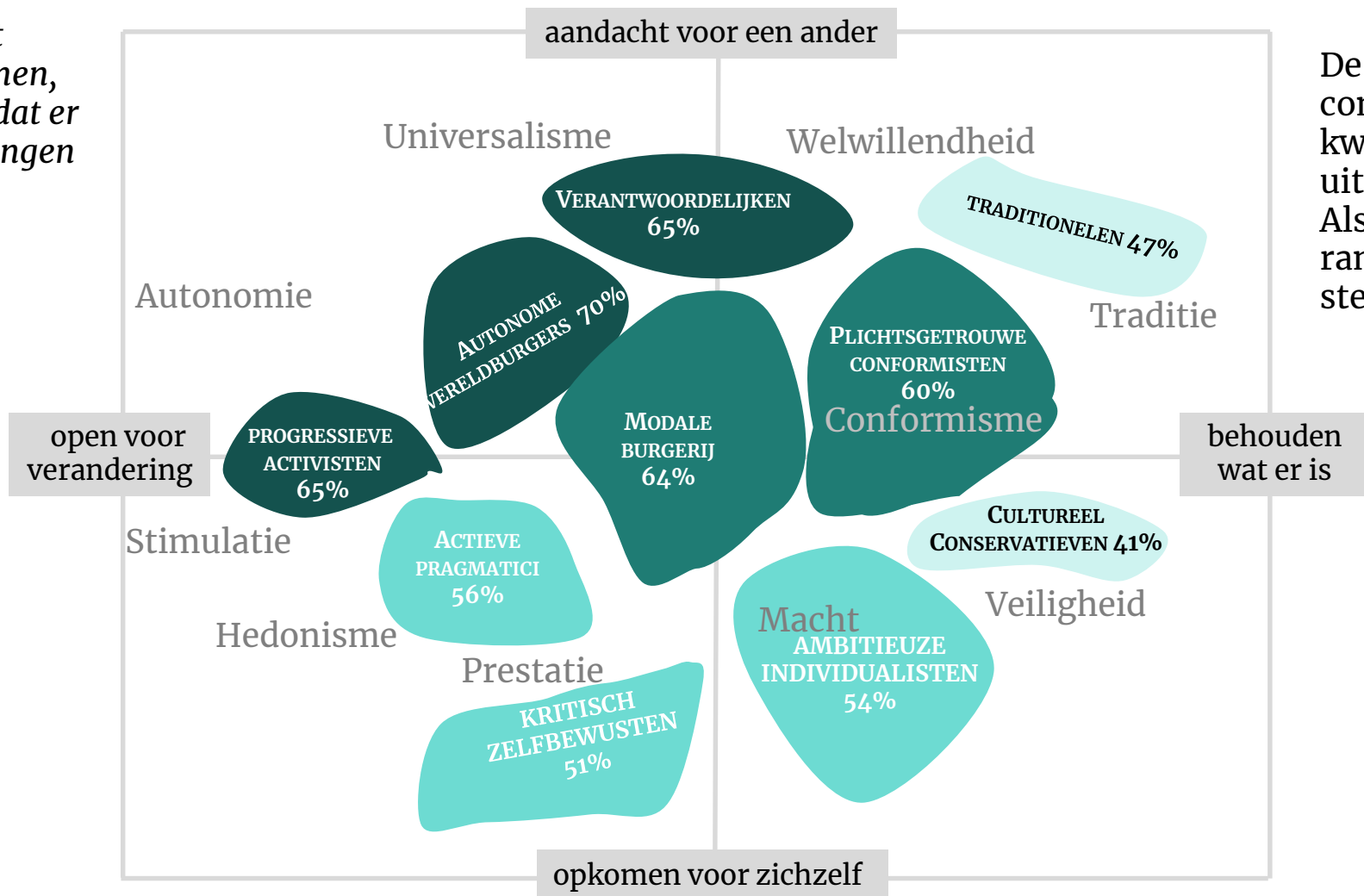
	<20%
	20-24%
	25-29%
	≥30%





“We moeten het landschap beschermen, ook als dat betekent dat er minder nieuwe woningen kunnen worden gebouwd.”

(% eens)



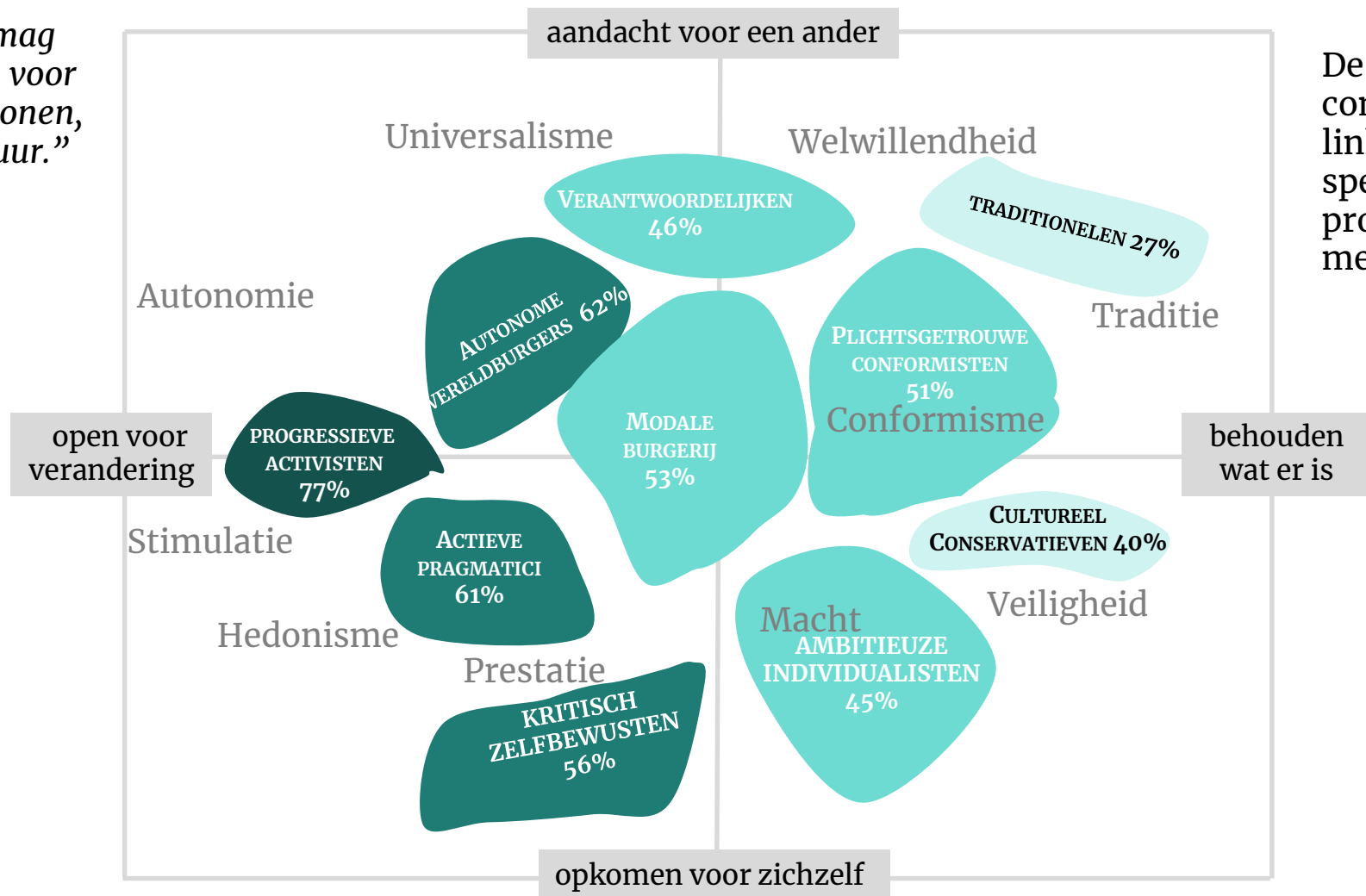
De steun voor deze stelling concentreert zich in het kwadrant linksboven, met uitlopers naar het midden. Als je van hieruit naar de randen beweegt, neemt de steun af.

	<50%
	50-59%
	60-64%
	≥65%



“Landbouwgrond mag ook gebruikt worden voor andere functies als wonen, zonneparken of natuur.”

(% eens)

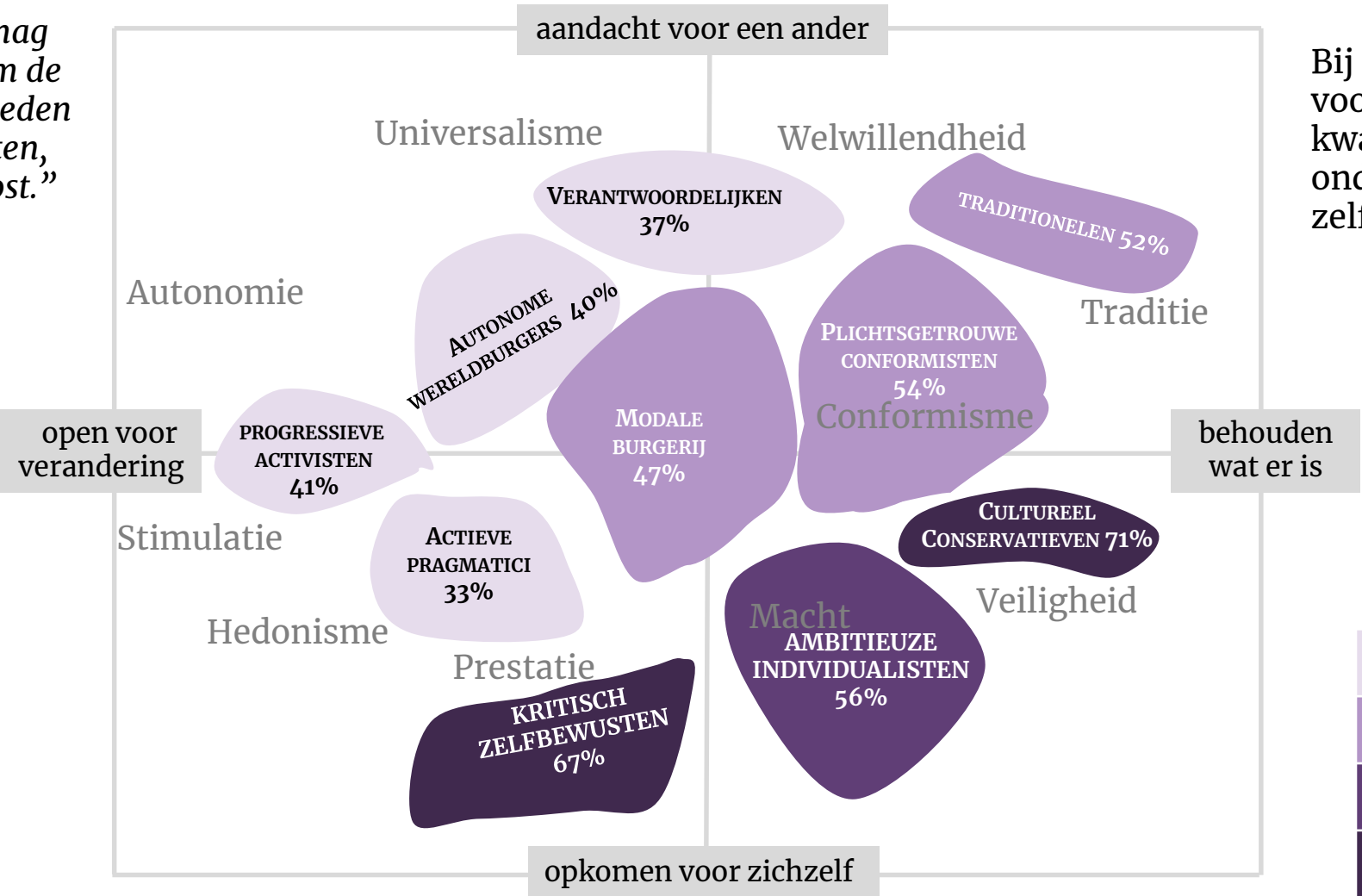


	<45%
	45-54%
	55-64%
	≥65%



“De infrastructuur mag worden uitgebreid om de bereikbaarheid van steden en dorpen te vergroten, ook als dat ruimte kost.”

(% eens)



Bij deze stelling is de steun vooral te vinden in het kwadrant rechtsonder en onder ‘kritisch zelfbewusten’.



Bijlage B5b2

Evaluatie Omgevingsvisie Overijssel – Samenvatting van de focusgroepen

Doel van de focusgroepen

In deze bijlage staat een samenvatting van de focusgroepen met stakeholders over de huidige Omgevingsvisie, die samen met het bureau COMcept zijn georganiseerd. 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, 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.

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 transformatieopgaven, 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. Bijv. de ontwikkeling van een windlocatie bij Enschede (industrieterrein-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 tot 11:30 uur

Aanwezig: vertegenwoordigers van de gemeenten Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Zwolle, waterschap WDODelta en Vechtstromen, Twents Waternet, KOBH-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 de 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 integrale 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 waterrobuust Twente. De gemeentelijke Omgevingsvisies en de Watervisies, die door waterschappen al zijn gemaakt.

Samenvatting bestuurlijk focusgroep Wonen & Binnensteden

27 oktober, 14.00 tot 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 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 gemeenten op dit moment veel vrijheid, maar juist omdat hier een stevige opgave ligt, zou je van de provincie meer sturing verwachten.
- De nieuwe Omgevingsvisie 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.
- 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 richtinggeverder 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 met de gemeentelijke Omgevingsvisies is belangrijk.

Provinciale Omgevingsvisies – wat leren we van onze collega's?

Bijlage B5b3 Benchmark provincies

Augustus – september 2020

Kernteam

Programma Nieuwe Omgevingsvisie Overijssel

November 2020

1 Inleiding

1.1 Waarom deze benchmark?

De provincie Overijssel werkt in 2020 aan de voorbereiding op het maken van een nieuwe Omgevingsvisie. Door het kernteam van het programma Nieuwe Omgevingsvisie is een analyse uitgevoerd naar de andere provinciale omgevingsvisies. Dit is een van de bouwstenen van de evaluatie van de huidige omgevingsvisie Overijssel die voor het programma wordt gemaakt. De analyses uit deze benchmark zijn verwerkt in de rapportage van de evaluatie.

De evaluatie leidt als het goed is tot inzichten die helpen om in 2022 een Overijsselse omgevingsvisie vast te stellen die invulling geeft aan de ambities die Provinciale Staten hierover hebben uitgesproken: Kies. Verbind. Vertel.

1.1 Opzet van deze benchmark

In de periode augustus – september 2020 hebben op basis van een scan van de provinciale omgevingsvisies interviews plaatsgevonden met de projectleiders van de desbetreffende provincies. Dit waren stuk voor stuk openhartige gesprekken met onze collega's bij andere provincies die ons veel hebben geleerd. Door agendatechnische problemen heeft er geen verdiepend gesprek met Zuid-Holland plaats gevonden. Deze provincie is daarmee niet in de verdere analyse opgenomen. In de verdiepende gesprekken kwamen de volgende zeven onderwerpen aan bod:

- 1) Algemeen, stand van zaken en status van de provinciale omgevingsvisie
- 2) Omgaan met generiek beleid vs. gebiedsspecifiek beleid
- 3) Filosofie van samenwerken en sturen
- 4) Wijze van vormgeven van de participatie
- 5) Instrumentarium dat de provincie inzet voor de uitvoering van de omgevingsvisie
- 6) Monitoring en evaluatie (inclusief MER)
- 7) Adviezen en do's en don'ts

De gehanteerde checklist is opgenomen als bijlage bij deze analyse-notitie. In een vereenvoudigd overzicht hebben we de belangrijkste kenmerken van de provinciale omgevingsvisies terug laten komen.

1.2 Duiding van de analyse

De onderstaande analyse van deze benchmark zien we als een vogelvlucht door de provinciale Omgevingsvisies heen. Het opstellen van een Omgevingsvisie is een complex gebeuren, waarin een provincie diverse aspecten, belangen en inzichten moet wegen en waarin politiek bestuurlijke keuzes worden gemaakt. Wetende dat een Omgevingsvisie-traject niet simpel terug te brengen is naar een paar eenvoudige termen en inzichten, hebben we toch een analyse gemaakt op basis van de indrukken die wij uit de documenten en interviews hebben terug gekregen. In de analyse duiden we de verschillen, maar leggen we ook verbanden naar onze eigen lessen en opgaven bij het creëren van de nieuwe van de Overijsselse omgevingsvisie.

2 Conclusies uit de benchmark

2.1 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 aanvieligrotes van de Omgevingsvisies. Zo zijn de eerste integrale Omgevingsvisies waarin de provinciale strategische plannen zijn gebundeld in één 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.

2.2 Generiek beleid én gebiedsspecifieke regels

De vraag of de provinciale Omgevingsvisies kiezen voor generiek, provinciebreed beleid of voor een differentiatie van de regels in 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.

2.3 Samenwerken en sturen: loslaten in vertrouwen

Het samenwerkingsmodel voor het omgevingsbeleid van het provinciaal middenbestuur is er een van loslaten en vertrouwen, veelal uitgewerkt aan de hand van principes en uitgangspunten. 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 concrete situatie, keuzes over rollen moeten worden gemaakt. Zo hanteren Fryslân en Noord-Holland daarvoor het kwadrantenmodel (NSOB) van overheidssturing. Ze schetsen daarmee een beweging die de provincie maakt: van de meer 'klassieke' rollen naar netwerkende en responsieve overheid.

2.4 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. De participatie is vaak een integraal onderdeel van de totstandkoming van de omgevingsvisie. Vaak ook al vanaf het begin van het traject, bijvoorbeeld vanaf de verkenning en het bepalen van de opgaven en de centrale ambitie van de omgevingsvisie. 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 het feit dat je met partijen in de regio samen werkt aan het invullen van het omgevingsbeleid al een wezenlijke vorm van participatie. De belanghebbenden zijn dan ook zelf aan zet 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 (bijvoorbeeld jongeren) 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.

2.5 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) pas recent hun Omgevingsvisie hebben vastgesteld.

2.6 Monitoring en evaluatie komt moeizaam tot stand

Voor wat betreft de (brede) MER constateren we dat de provincies daar wisselend mee omgaan. Sommige grijpen het MER instrument aan om in bredere zin te kijken naar de te verwachten impact op bijvoorbeeld sociaal economische aspecten (Utrecht), andere 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)

2.7 Do's en don'ts

Tenslotte hebben we de volgende adviezen van onze collega-provincies opgehaald:

Onderdeel	Do's en don'ts
Provinciale Staten	• Omgevingswet vraagt een andere rol van PS; daar PS nog wel duidelijk in meenemen. • Statenleden op goede momenten betrekken, als er keuzes gemaakt worden. • Werk met vast Statencommissie Omgevingsvisie • Goed PS betrekken • Betrek PS door een werkgroep te vormen met vertegenwoordiging van PS die meedenkt over het proces (onafhankelijke rol) • Advies: het model van Van der Steen is heel inspirerend voor de rollen die statenleden kunnen hebben in de verschillende fases. Dit model werkt nog iets meer verdiepend dan de participatieladder. Van der Steen is zelf ook uit te nodigen en heel inspirerend.
Participatie – intern	• Zorg ervoor dat de Omgevingsvisie van velen wordt, voor een werkwijze waarbij mensen tot integrale afwegingen en keuzes komen en de visie bruikbaar is.

	• Omgevingsvisie was het instrument van de RO-ers. Dat zijn we nu aan het verbreden als voorbereiding op een nieuw traject. • Zorg dat mensen elkaar goed kennen en rondom belangen te praten. Wat gebeurt er tussen mensen. • De ateliersessies waren erg waardevol om tot opgaven te komen die breed gedragen worden. Uitdaging is om die gezamenlijkheid vast te houden.
Participatie - extern	• Participatie: kijk goed naar wat je wilt, kun je gericht doen dan zij gedaan hebben (pop-up leuk idee maar je bereikt inwoners nauwelijks). • Zorg voor helder taalgebruik: wat is nu hier echt de bedoeling? Soms niet helemaal duidelijk wat de provincie bedoelt. Krijgen de planadviseurs ook vaak terug. Zorg dat je tot the point bent. Zelfs als het politiek gevoelig is. Ook als je het niet weet, zeg dat dan of gooi het in het proces. • Bureau voor inwonersparticipatie • Gebrek aan participatiemogelijkheid door corona lastig in cocreatie proces; • Cocreatie heeft mooie bouwstenen opgeleverd, maar weinig integraal, lastig om er een plus bovenop te zetten
Focus in de Omgevingsvisie	• Focus! Ga uit van enkele centrale opgaven. • Niet alle details vastleggen in een visie, dat maakt visie adaptief • Werk in de geest van de Omgevingswet
Interne organisatie	• Digitalisering is in Groningen geslaagd. Daarin heeft Groningen grote slagen gemaakt. • Goede afspraken met bureau maken die MER uitvoert • Belangrijkste les: proces en inhoud kun je zeker in de drukke tijden niet combineren. Iemand apart verantwoordelijk maken voor participatie en communicatie traject. Constant alle beleidseenheden in meenemen. Hele organisatie aangesloten houden. Anders kom je dat later weer tegen. • Belang van goede feitelijke basis (gezamenlijkheid). Er was veel waardering voor het proces. Dat schept wel verwachtingen. Worsteling bij borging van het "hoe".

Bijlage 1

Checklist benchmark-gesprekken met andere provincies over hun Omgevingsvisie

1. Inleidend

- Hoe recent is jullie omgevingsvisie?
- Hoe zijn jullie omgegaan met recente nieuween: hebben jullie de visie fundamenteel herzien of slechts wat bijgesteld? Wat was de reden hiervan?
- Wat is de horizon van jullie omgevingsvisie? (2030, 2050, etc.) In hoeverre is de omgevingsvisie zowel robuust als flexibel?

2. Generiek en gebiedsspecifiek beleid

- Hoe integraal is jullie omgevingsvisie?
- In hoeverre heeft jullie omgevingsvisie adaptief vermogen? Hoe is dit ingekaderd?
- Welke afwegingen hebben jullie gemaakt in jullie omgevingsvisie ten aanzien van generiek beleid, thematisch beleid en gebiedsspecifiek beleid?
- Hoe is de balans tussen deze drie beleidstypen in jullie omgevingsvisie?
- Overijssel wil in de nieuwe omgevingsvisie meer gaan differentiëren per gebied. Hebben jullie daar al meer ervaring mee?
- Hoe kijken jullie aan tegen gebiedsafbakening? Welk schaalniveau houden jullie aan?
- Welke belangrijke opgaven zie je en welke thema's vind je bij jou als provincie horen?
- Hebben jullie ook ervaring met 'rode draden'? (bij ons leidende principes die voor elk initiatief gelden: duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit? Plus nu gezondheid)

3. Filosofie van samenwerken en sturen

- Welk uitvoeringsmodel hanteren jullie? (zoals wij: of, waar en hoe)
- En welk 'besturingsmodel'? (bijv. wij: kadersteller, kennismakelaar/inspirator, kwaliteitsbewaker, katalysator/wegbereider, belangenassembleur,, investeerder)
- Welke ontwikkelingen zien jullie op dit vlak, gezien de transities? Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de rol van de provincie? (bijv.: zien jullie ook de tendens dat we als provincie nu weer sterker gaan sturen, met name op transities?)

4. Participatie

- Hoe zijn jullie omgegaan met participatie in de totstandkoming/nieuwe van de omgevingsvisie?
- Hoe hoog zijn jullie op de participatieladder gaan staan?
- Hoe hebben jullie PS betrokken? En gemeenten, waterschappen, belangenbehartigers, inwoners?
- In hoeverre vonden jullie de participatie geslaagd? En vooral: in welke opzichten niet geslaagd?

5. Instrumentarium

- Hoe ziet de instrumentenkoffer van jullie Omgevingsvisie eruit? (bij ons: regels in de verordening, (prestatie)afspraken, kennis verweven en delen, subsidies en fondsen)
- Hoe is de balans tussen harde en zachte instrumenten? En hoe ziet de koppeling met de verordening eruit?
- Hoe tevreden zijn jullie: welke instrumenten hebben zich bewezen, en welke juist niet?
- Welke instrumenten helpen het beste om de participatie van inwoners etc. te bevorderen? En wat werkt niet of heeft misschien zelfs een averechts effect?

6. Tot slot:

- Hoe is monitoring en evaluatie van de Omgevingsvisie georganiseerd?
- Welke rol heeft de mer of Omgevingskwaliteit-effectrapportage gespeeld?
- Waar hebben jullie mee geworsteld?
- Waar zijn jullie trots op?
- Wat zijn de belangrijkste do's en dont's?

Bijlage 2

Benchmark provinciale omgevingsvisies - Vereenvoudigd overzicht

Prov.	Algemeen / Achtergrond	Generiek / Gebiedsspecifiek beleid	Samenwerken en Sturen	Participatie	Instrumentarium	Monitoring en evaluatie
Gr.	Omgevingsverordening onlangs beleidsneutraal omgezet. Huidige omgevingsvisie geldig t/m 2022.	De visie en de verordening zijn generiek met een paar specifieke samenwerkingsafspraken in deelgebieden.	Besturingsfilosofie is goed doortimmerd, maar wordt in de praktijk beperkt gebruikt.	Belangrijk onderdeel van NPG (Nationaal programma Groningen) traject	Inrichtingsprincipes gebaseerd op lagenbenadering. Verordening werkt generiek	Nvt. Digitalisering is goed geslaagd.
Fr.	16 september 2020 in PS behandeld. Tijdshorizon 2030, gaan regelmatig herijken. Visie is startpunt en niet het eindpunt.	4 opgaven: Vitaal, leefbaar, bereikbaar. Energietransitie. Klimaatadaptatie. Versterken biodiversiteit. Gebiedshoofdstuk met 3 gebieden: wadden, ijsselmeer, veenweideproblematiek	Open visie, soms stevige uitspraken. Dit gaf spanning qua participatie. 4 inhoudelijke opgaven en 5 samenwerkende principes	Open planproces. Pop-up stores waar burgers konden binnenlopen. 4 Omgevingslabs (platteland steden&dorpen, gezondheid en energie) waar samenleving adhv thema's konden meepraten. Samen (gemeenten, provincies, waterschap) bouwstenen gemaakt. PS wel betrokken maar niet voortdurend.	Rollen benoemd via kwadrantenmodel (regulerende oh, faciliterende oh, presterende oh, participerende oh). maken wel verordening, sommige regels soepeler, meer ruimte in regels.	Doelen monitoren en koppelen aan brede welvaartsmonitor. Aantal kennisindicatoren uit de visie langjarig blijven volgen.
Dr.	Revisie van de Omgevingsvisie (2010) stamt uit 2018. Nu geen urgente behoefte aan een nieuwe Omgevingsvisie.	Ruimte voor gedifferentieerd beleid per regio. We hebben daarvoor vier robuuste systemen benoemd, op kaart gezet en functies staan centraal. Daarnaast: kernkwaliteiten benoemd. Wat vinden Drenthen van belang (identiteit van de regio). Fysiek vertaald en op kaart gezet. Denk aan kernwaarden als rust, duisternis, aardkundige waarden, etc.	Drenthe is een provincie met een beperkt aantal gemeenten.	In 2010 ingezet om heel interactief de identiteit van Drenthe op te tekenen met geselecteerde groepen (dwarsdoornede van de bevolking) van inwoners. Identiteit en kernkwaliteiten zijn daarmee ingebed in het denken binnen en over de Omgevingsvisie. Herkenbaar verhaal voor velen.	Benaderen opgaven vanuit de waarden; zolang een ontwikkeling daar in past, dan is dat goed. Sturen niet op de locaties. Mantra is combineren van functies. Hoe organiseren we ons zo dat we interventies kunnen doen. Hoe weten we wat er speelt.	Bij de revisie (2018) is een MER opgesteld. We hebben veel data, maar moeten we nog mee aan de slag.
Gld.	In 2018 is in Gelderland een nieuwe Omgevingsvisie vastgesteld	7 opgaven/ ambities staan centraal; visie op hoofdlijnen. Wel concrete ambities en doelen benoemd voor die opgaven. Visie is uit te leggen op een bierviltje	Gelderland werkt met Doe principes; Doen (werken met focus en stellen kaders), laten (stimuleren geen zaken die niet aansluiten bij visie), zelf (zelf goede voorbeeld nemen), samen (werken samen met anderen)	Gerichte participatie binnen vastgestelde termijn. Gericht aan partners (medeoverheden) en inwoners aantal vraagstukken voorgelegd.	MER van visie uit 2014 is geactualiseerd. Verder duidelijk onderscheid visie, programma's en verordening.	Midterm reviews
Lim.	In september ontwerp Omgevingsvisie gereed	Generiek en gebiedsgericht; deel 1 thematisch en deel 2 regionaal	Duidelijke afspraken met gemeenten; uitvoeringsmodel is niet vernieuwd	Bestaande overlegstructuren en inwonersparticipatie afgebakend in tijd (4 maanden)	MER is weinig zinvol geweest	Niet actief monitoring
Fl.	Omgevingsvisie in 2017 vastgesteld. Geen dik boekwerk. Niet alleen fysieke "harde" kant maar juist ook aandacht voor "softe" sociale kant.	7 opgaven. In website weergegeven. Heel licht. Opgaven uitgewerkt in programma's (in 2019 in uitwerkingsprogramma's). Niet echt gebiedsgericht; wel inspiratiekaarten.	Heel erg obv de opgaven. we doen het samen met de partners. "Lichte" provincie; veel ligt ook bij gemeenten. Wel steeds meer vraag naar sturing. In Flevoland is alles lange tijd erg maakbaar, dat verandert wel. 2/3 PS-leden in begeleidingsgroep.	Atelierraad (met gemeenten en waterschap); onderdeel van kernteam. Veel gesprekken in de regio's. Pop-up stores. Echt gezamenlijk gedaan. Veel sessies met hoogleraren, inwoners etc --> van daaruit rode draden en opgaven.	MER niet gedaan, want geen ruimtelijke uitspraken. Wellicht in de uitvoeringsprogramma's.	Volgend jaar mid term review van Omgevingsvisie. Monitoring is (tot nu toe) onderbelicht punt. Is per opgave; sommige opgaven verder dan andere. Mogelijk geeft het aanleiding tot aanpassingen
Utr.	Omgevingsvisie is in september in procedure gegaan bij PS (ter visie legging).	Generiek en gebiedsspecifiek beleid; uitwerking zal voor een deel in de regio moeten plaatsvinden.	Samenwerkings- en sturingsmodel staat in de Kadernota. Samenwerking in regionaal verband en regels op de 2 ^e plek. Zoveel	Voordat aan de Omgevingsvisie is gewerkt heeft een breed participatieproces (Toekomstvisie 2050). Gewerkt met een	Kaders worden aan de regio meegegeven. Die gaat er vervolgens invulling aan geven. Generieke verordening.	Plan MER uitgevoerd. Ook gekeken naar sociaal economische aspecten, maar

			mogelijk in samenwerking. Regio krijgt kaders mee en daarbinnen kunnen initiatiefnemers hun gang gaan.	werkcommissie van PS, in gesprek met burgers en bedrijven die dat willen.		beperkt tot datgene wat nieuw is.
NBr-	Omgevingsvisie is in december 2018 vastgesteld. In de visie zijn de ambities voor 2050 vastgesteld en tussendoelen voor 2030. De Hoe-vraag is in programma's uitgewerkt.	Visie beschrijft panorama voor 2050. Hoe ziet Brabant er dan uit. 4 hoofdpogaven (energie, klimaat, netwerkstad, duurzame economie). Bij het uitwerken van een aanpak is het belangrijk om vanuit een gebiedspecifieke benadering de kansen en bedreigingen van de opgaven te benoemen en rekening te houden met de kansen vanuit andere hoofdpogaven	Andere manier van samenspel nodig; handelen van de provincie richt zich op verknopen en verweven van opgaven en zoeken naar synergie en meerwaarde; diep, ronde en brede manier van kijken; fungeert als afwegingskader voor de provincie Gemeente is duidelijk 1e overheid voor fysieke leefomgeving Beschrijving kernwaarden en rollen provincie. Lagenbenadering centraal.	Ingezet op dialoog, participatie 'Tour de Brabant' Rad van de leefomgeving toegepast; een instrument om met inwoners in gesprek te gaan over de leefomgeving	Wel aandacht voor wat de provincie gaat doen, maar nog niet concreet welke instrumenten allemaal worden ingezet. Onderdeel van hoe moet in programma's en verordening uitgewerkt worden.	Er zou een monitoringssysteem worden opgezet. Is ook aangekondigd in PLAN –MER van oktober 2018
ZL	Gestart in 2018, maar door corona uitloop van een jaar (ontbreken van goede co-creatie mogelijkheden).	- deel B (27 bouwstenen die geschreven zijn door externe partijen samen met provincie, focus daarvan is 2030, bevat concrete subdoelen en acties) - Deel A: strategisch deel, scope 2050, 4 maatschappelijke uitdagingen: wonen en leven in Zeeland, Landelijk gebied en Deltawateren, Klimaat en energie, Circulaire Economie.	core-business Zeeland is cocreatie, anderen schrijven aan hun omgevingsvisie. Alle partners werken mee, waardoor 25 externe schrijvers en 80 meedenkers. 600 bestaande bijeenkomsten gebruikt en daar steeds informatie opgehaald over ambities voor Zeeland in 2030 en 2050. De cocreatie groep heeft de bouwstenen geschreven. Zo heeft ZLTO de bouwsteen landbouw geschreven, uiteraard in een groep met ook natuurpartijen enz.	Gestart met gebiedstafels, maar dat werkte niet. In elk gebied bleven bijna alle thema's en onderwerpen weer terugkomen. Vervolgens naar thematische insteek. Omgevingsvisie is veel meer dan RO alleen: het gaat over al het beleid, ook beleid dat geen ruimtelijke weerslag kent zoals bv arbeidsmarktbeleid. PS leden zijn uitgenodigd voor alle bijeenkomsten, als volksvertegenwoordigers: wat in cocreatie geschreven is blijft ongewijzigd een bouwsteen. Focus qua participatie vooral op de stakeholders (bedrijven, recreatie, maatschappelijke organisaties etc.). De inwonersparticipatie opgepakt door enquêtes te laten uitvoeren door de Zeeuwse bibliotheek.	Dit komt in hun deel B. Ze zitten nu in de afstemming hierover. Alle partijen hebben mogen aangeven welke instrumenten ze zelf in willen zetten en welke ze van andere verwachten. Dat gaan ze nu integraal voorleggen aan alle partijen.	MER heeft gelijk op gelopen. Als je niet teveel ruimtelijk beslag legt in je omgevingsvisie kan het traject ook zonder MER.
ZH						
NH	Omgevingsvisie eind 2018 vastgesteld. Eerste keer "echte" Omgevingsvisie. Duidelijke fasen: verkenning; koers en opstellen visie en vaststelling. Geïnvesteerd in leggen van feitelijke basis (a-politiek) om obv opgaven te bepalen.	10 opgaven. Vertaald naar 3 lagen: leefomgeving, samenleving en gebruik. Generiek bekeken. Daarna wel verschillen gemaakt: door bundeling van opgaven. Verschillende bewegingen richting de toekomst geschetst (ook gebiedsgerichte uitwerkingen). Ze hebben zich heel de tijd onthouden van het hoe, alleen de wat en waarom. In de oplossing laten ze de ruimte, tbv adaptiviteit en flexibiliteit.	Lokaal wat kan, centraal wat moet. Alleen gericht op opgaven op regionaal niveau. Op aantal andere terreinen meer aan gemeenten over gelaten. Filosofie van loslaten zit erin. Ransom sommige thema's schuurt dat. Veel meer samen met anderen bepalen. Uitvoeringsmodel: "of" en "waar" wel. "Hoe" een slothoofdstuk aan gewijd, wel een voorstel hoe je het kunt borgen. Daar ook type rol van overheid als theoretisch kader.	2 sporen. 1 spoor de participatie van alle professionele stakeholders. Groep 30 mensen (projectgroep) van vertegenwoordiger van gemeente, RWS, waterschappen. Die hebben letterlijk meegeschreven. Spoor 2 inwoners. Via een participatiecampagne, o.a. onderzoeken enquêtes per fase aan een panel van NH'ers, en Facebook. PS ik welke fase intensief betrokken	Zie monitor.	Monitoring: afdeling onderzoek en evaluatie. Waren ook betrokken bij opstellen plan MER. Op basis daarvan is monitor opgesteld – met aanvullende onderdelen. Waar staan we nu? Stoplicht kleurtjes. Ambities centraal. De indicatoren daaruit hebben ze ook gebruikt voor de monitoring. Nul-meting waar ze nu staan. Monitor nog niet bij college/PS. Nog beslissen hoe monitor te gebruiken.

Bijlage B6 Nieuwe Omgevingsvisie Overijssel: doorkijk eerste helft 2021

Op 3 juni 2020 stelden Provinciale Staten de Startnotitie de Herziening Omgevingsvisie Overijssel vast. Aangegeven is dat het traject van de nieuwe Omgevingsvisie zo wordt ingericht, dat we werken in een zesmaandelijks ritme van stilstaan bij de tussenresultaten van het afgelopen half jaar en vooruitblikken naar het komende half jaar. Hierbij de tussenstand van december 2020.

Terugblik: Juni 2020 – december 2020

Met Provinciale Staten hebben we, na vaststelling van de Startnotitie op 3 juni een aantal werksessies gehad:

- We hebben u op 18 augustus geïnformeerd in een halfjaarlijks briefing, Ogen op de Omgevingsvisie. Op het moment van schrijven bereiden we een volgende halfjaarlijkse briefing voor.
- Op 30 september hebben we in een technische informatiesessie stilgestaan bij het onderwerp participatie, waaronder de peiling door I&O Research die begin september onder inwoners is uitgevoerd.
- De uitkomsten van de evaluatie van de huidige Omgevingsvisie zijn met u gedeeld in een informatiesessie op 25 november.

Hiermee stond het jaar 2020 in het teken van verkennen, verzamelen en voorbereiden. Dat hield in dat we de ons in de uitvoering hebben gericht op de volgende onderdelen:

- Evaluatie Omgevingsvisie: deze is inmiddels afgerond en bevat diverse onderdelen, zoals een peiling onder inwoners van Overijssel, focusgroepen met stakeholders en een benchmark van de Omgevingsvisies van de andere provincies.
- GEO-informatie op orde, relevante trends en ontwikkelingen en samenhangende beschrijving van de kwaliteit/waarden van de fysieke leefomgeving: deze vindt u terug in de 'Staat van de Overijsselse Leefomgeving'
- Lange termijn perspectief: we hebben drie samenhangende grote opgaven en bijbehorende omgevingsdilemma's benoemd.
- Participatiestrategie voor hoe we in de volgende fase van de nieuwe de participatie vorm en inhoud gaan geven

Vooruitblik: januari 2021 – juni 2021

Drie inhoudelijke uitdagingen; daar gebeurt het

Met de basisinzichten die opgedaan zijn in de achter ons liggende fase starten we in 2021 met de 'creatie-fase'. Daarin werken we in een aantal parallelle sessies aan ambities, doelen en koers ('Kiezen', zie schema hieronder) en het creëren van beleidsopties om te komen tot samenhangend beleid voor de nieuwe Omgevingsvisie.

We doen dat samen met partners vanuit de volgende grote uitdagingen:

- 1: Klimaatadaptatie, mitigatie en duurzame energie
- 2: Perspectief voor de landbouw en ontwikkeling van natuur
- 3: Verstedelijking en mobiliteit

Het werken aan verschillende opties voor beleid gebeurt vanuit de inhoud. Daarmee is participatie niet zozeer een afzonderlijk traject, maar integraal onderdeel van het werken aan inhoudelijke uitdagingen waarvoor we staan (zie bijlage B4 Participatiestrategie).

In de eerste maanden van 2021 zullen in verschillende gebiedsateliers alle drie de uitdagingen worden 'afgepeld'. Zo zal bijvoorbeeld voor verstedelijking en mobiliteit in een extern atelier

met experts, PS en stakeholders specifiek gesproken worden over de ambities en doelen die zij zien op onderwerpen als wonen, werken, voorzieningen, mobiliteit, klimaat en energie. Dit leidt tot een koers (richting) voor het nieuwe beleid, die opgenomen wordt in de onderzoeksagenda voor de Omgevingseffectrapportage.

Omgevingsvisie Overijssel Herziening



Ontwerpend werken: komen tot samenhangend beleid

Door de ambities en doelen scherp te definiëren en te plaatsen in gebieden zal per gebied helder worden waar uitdagingen en dynamiek zich aftekenen. Vervolgens worden met het schetsen van scenario's de verschillende opties voor beleid duidelijk neergezet. Hieruit kunnen perspectieven per gebied geschetst worden.

In deze fase (II. Komen tot samenhangend beleid) werken we in ontwerpateliers waarin PS en stakeholders samen met de trekkers van de grote opgaven, experts en ontwerpers samen zoeken naar de samenhang tussen de verschillende uitdagingen.

Ieder kwartaal vindt er een integraal ontwerpatelier plaats met deelnemers van de drie inhoudelijke ateliers. Dat betekent voor het komende jaar:

- Januari-februari: ateliers over ambities, doelen en koers
- Maart-april: uitdagingen geheel Overijssel en uitdagingen gebieden
- Mei- juni: integrale perspectieven: samenhangende (gebiedsgerichte) opties voor beleid
- December 2021: afhechting

Rol van Provinciale Staten

Leden van Provinciale Staten zijn, net zoals bij de bijeenkomsten in het kader van de evaluatie van de huidige Omgevingsvisie het geval was, uitgenodigd om de gebieds- en ontwerpateliers mee te maken. Daarom nodigen we u graag uit als toehoorder bij de diverse bijeenkomsten. Om inzicht te krijgen in het traject, de tussenstappen die daarin worden genomen en de wijze waarop Provinciale Staten aan zet zijn maken we een routekaart. Daarnaast zorgen we ervoor dat ook op de provinciale website (pagina van de Omgevingsvisie) inzicht wordt gegeven in de agenda van het programma: wanneer zijn welke ontwerp- of gebiedsateliers en andere bijeenkomsten uit het participatiedeel van het programma?

Uiteraard mag u van ons verwachten dat we u in informatiesessies bijpraten en krijgt u inzicht in verslagen en rapportages van diverse ontwerpessies. Kaderstellende notities, zoals de onderzoeksagenda voor de OER (voorjaar 2021) zullen aan u worden voorgelegd en ieder halfjaar staan we samen met u stil bij de voortgang, de behaalde resultaten en de vooruitblik

op het komende half jaar. Daarnaast zien we in dat de inhoudelijke agenda van de nieuwe Omgevingsvisie zo breed is dat dit vrijwel alle commissies aangaat. Waar nodig zullen we daarom in de diverse commissies bespreekpunten voorleggen die voor verder politiek debat en/of de agendavoorstellen zo organiseren dat de bijeenkomsten voor de Omgevingsvisie Statenbreed kunnen worden geagendeerd. Daarbij hanteren we de systematiek dat besluiten pas worden voorgelegd, nadat zij in een eerdere meningsvormende ronde in Provinciale Staten (commissies) zijn besproken.