

Bijlage 5: Totstandkoming en participatie



Afbeelding: Illusterende weergave van de totstandkoming van deze Omgevingsvisie

De opdracht

In 2019 zijn we begonnen met het maken van deze Omgevingsvisie. De opdracht voor de herziening van de Omgevingsvisie komt voort uit het coalitieakkoord '[Samen bouwen aan Overijssel](#)' (2019-2023): *'De herziening vindt plaats op basis van onder meer de gestelde ambities in het coalitieakkoord, en met aanvulling van een vierde rode draad: gezondheid. Sturing op de samenhang van de opgaven en een heldere koers voor het landelijk gebied en voor de verbinding tussen stad en land worden hierin uitgewerkt. Belangrijk onderdeel van de herziening is dat deze plaatsvindt op basis van brede betrokkenheid uit de samenleving en Provinciale Staten en maximaal aansluit op de Omgevingswet'*.

Kwartiermakersfase en Startnotitie Omgevingsvisie Overijssel Herziening

We zijn het proces gestart met een kwartiermakersfase waarin eerste verkennende gesprekken zijn gevoerd over het proces en de inhoud om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. Hierbij is informeel en incidenteel ook gesproken met diverse (externe) partners. Het resultaat van deze fase was een [startnotitie](#) waarin de ambities, doelen, proces en organisatie zijn vastgelegd voor het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. Deze is door Provinciale Staten vastgesteld op 5 juni 2020.

Vertrekpunten voor het opstellen van de nieuwe visie

De verstrekpunten van de nieuwe Omgevingsvisie van Overijssel zijn:

- Wat is het 'provinciaal belang': een provinciale Omgevingsvisie is onder de Omgevingswet verplicht. Het is aan de provincie om, onderbouwd, thema's die benoemd zijn als 'provinciaal belang' in de Omgevingsvisie op te nemen.
- Norm, richting en inspiratie: per onderwerp verschilt de taak en opdracht van de provincie vanuit bestaande wet- en regelgeving. Denk aan normen van de EU en het Rijk. Er zijn ook aspecten waarin de provincie richting wil geven en/of inspireren voor initiatieven die de omgevingskwaliteit ten goede komen.

- Rode Draden en transities als principe: de Rode Draden zijn ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid. Ze vormen de lens waardoor naar iedere opgave gekeken wordt. Daarnaast zijn er grote transities die een andere vraag op de toekomst van onze leefomgeving vragen.
- Verschillende snelheden: het nieuwe omgevingsbeleid wordt in onderlinge samenhang gemaakt met onderdelen en beleidsvelden die op dit moment al ontwikkeld zijn. Er vindt een wisselwerking plaats met nieuw te ontwikkelen beleid en (huidige) uitvoeringsprogramma's.
- Werkingstermijn: de Omgevingsvisie richt zich op een termijn van enkele decennia (2050). In de uitwerking zal de nadruk liggen op de komende 8 jaar (2030).
- Schaal volgt vraagstuk: ieder vraagstuk heeft een ideaal schaalniveau waarop de oplossingen kunnen worden gezocht. Er moet daarom (meer dan in het verleden) op zoek gegaan worden naar regionale differentiatie en een gebiedsgerichte uitwerking vanuit samenhang in de regio.
- Participatief proces: de provincie willen met de nieuwe Omgevingsvisie hoger op de participatieladder staan (consultatie). Dit verschilt per onderdeel (afhankelijk van de provinciale rol als bevoegd gezag) en hiervoor is een participatiestrategie leidend in het gehele traject.

Notitie 'Opmaat naar beleid'

Op 1 april 2021 heeft Provinciale Staten de notitie '[Opmaat naar beleid](#)' vastgesteld. Hierin is de basis gelegd voor het visie- en beleidsvormingstraject met drie grote uitdagingen, de staat van Overijssel, de sturingsfilosofie (in 2023 hernoemd naar bestuursstijl) en participatiestrategie. Ter voorbereiding daarvan zijn Provinciale Staten in het najaar van 2020 hierover meermaals geconsulteerd over de gewenste participatie, de opgaven, ambities, doelen en belangen.

Voor de [participatiestrategie](#) is gekozen voor een consultatieve stijl (consulteren). Dit betekent dat we onze partners om inbreng vragen, maar dat wij zelf als provincie uiteindelijk bepalen wat we met die

adviezen doen. Voor het onderdeel Identiteit is gekozen voor een participatieve stijl (co-creëren).

In lijn daarmee is er een enquête uitgevoerd onder inwoners en zijn in meerdere ronden van ateliers, werksessies, verdiepende gesprekken, gebruikerstoetsen et cetera, in zowel digitale als fysieke bijeenkomsten partners geconsulteerd (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties):

- In het najaar (september/ oktober) van 2020 is er een enquête uitgevoerd door I&O Research onder inwoners om inzicht te krijgen 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. De enquête is uitgezet in het I&O Research Panel, 1478 inwoners van Overijssel hebben hieraan deelgenomen, dat was een respons van 54 procent. Belangrijkste uitkomsten per onderwerp zijn op de volgende pagina weergegeven.
- In het najaar van 2020 zijn in het kader van de evaluatie van de bestaande Omgevingsvisie zes (digitale) focusgroepen georganiseerd om met stakeholders in gesprek te gaan. In vijf ambtelijke focusgroepen is gesproken over: 'Economie & Bereikbaarheid', 'Landbouw & Natuur', 'Energie' en 'Bodem, ondergrond & water'. In een bestuurlijke focusgroep is gediscussieerd over het thema 'Samenwerken & sturen'. Er namen 47 extern betrokkenen deel aan de focusgroepen, te weten

ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten (24), waterschappen (3), belangenorganisaties (17) en kennisinstellingen (3).

- In het voorjaar van 2021 hebben er drie regioateliers voor het stedelijke gebied plaatsgevonden om bouwstenen voor de Omgevingsvisie/ verstedelijkingsstrategie bij stakeholders op te halen.
- In diezelfde periode heeft een verdiepende analyse van de bestaande Omgevingsvisie plaatsgevonden. Deze analyse spitste zich toe op drie casussen: 1) de status van streekfunctie, 2) de zonneladder en zonnenvelden en 3) de omgevingsverordening en de catalogus gebiedskenmerken (in het bijzonder waterpeil en weidevogels). Hiervoor zijn diverse stakeholders geïnterviewd: ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, waterschap, LTO en een bewonersorganisatie.
- In maart 2021 hebben er interviews plaatsgevonden met ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten, waterschap en terreinbeheerders in het kader van de tweede ronde van de lerende evaluatie van de Omgevingsvisie.
- En van april tot september 2021 waren er elf regio-ateliers voor het landelijk gebied in deelgebieden om input op te halen voor de beleidskeuzes voor 'klimaat en energie' en 'landbouw en natuur'. Deze opbrengst hebben wij gebruikt als basis om vanuit onze rol en verantwoordelijkheid als provincie beleidskeuzes te maken.

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 leefbare natuur, waar eveneens een positieve ontwikkeling is te zien.

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.

Afbeelding: Belangrijkste uitkomsten per onderwerp uit enquête van I&O Research – deel 1

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.

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

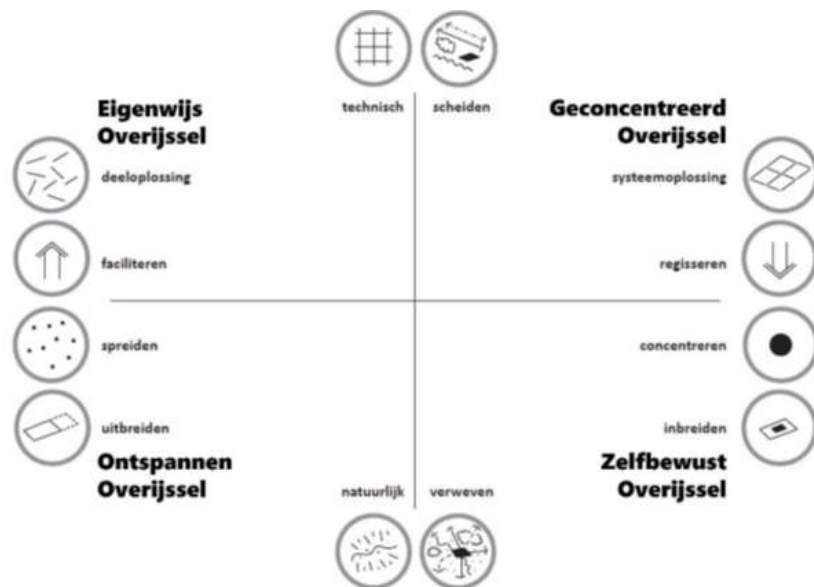
- Vijf procent van de Overijsselaars weet wat de Omgevingsvisie inhoudt, en 22 procent heeft er weleens van gehoord, maar weet niet precies wat deze visie inhoudt.
- De bekendheid met de Omgevingsvisie is in alle leeftijds- en opleidingsgroepen relatief beperkt.
- Inwoners die veel interesse hebben in 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%).

Afbeelding: Belangrijkste uitkomsten per onderwerp uit enquête van I&O Research – deel 2

Vier perspectieven voor Overijssel

Vervolgens hebben we vier perspectieven voor Overijssel geschetst: Geconcentreerd Overijssel, Overspannen Overijssel, Eigenwijs Overijssel en Zelfbewust Overijssel. Deze perspectieven hebben geholpen bij het maken van keuzes, omdat elk perspectief vanuit een andere blik keek naar de toekomst van de fysieke leefomgeving. Hierbij stonden een aantal hoofdkeuzes centraal:

- Natuur versus Techniek.
- Rol van de provincie: Regisseren versus Faciliteren.
- Concentreren & inbreiden versus Spreiden & uitbreiden.
- Functies scheiden versus Functies verweven.



Afbeelding: De vier perspectieven

Deze perspectieven zijn toegelicht aan de interne organisatie en externe partners. Ook zijn de omgevingseffecten van de vier perspectieven in een Omgevingseffectrapport (OER fase 1) met elkaar vergeleken (zie hierna meer informatie over het OER fase 1). De

resultaten van deze gesprekken en de uitkomsten uit het OER fase 1 zijn meegegeven aan Gedeputeerde Staten.

Omgevingseffectrapport (OER fase 1)

Voor de vier perspectieven is een [OER fase 1](#) opgesteld. Hierin is het volgende in beeld gebracht:

- de kwaliteit van de huidige staat van de leefomgeving van Overijssel.
- een toets of het huidige beleid voldoende is om in te spelen op de uitdagingen en toekomstige ontwikkelingen.
- de effecten van de verschillende perspectieven op de leefomgeving en een toets op welke wijze deze perspectieven kunnen leiden tot het wel of niet halen van de uitdagingen en ontwikkelingen die op ons afkomen.

Naast de klassieke thema's die normaal gesproken in een milieueffectrapport zijn opgenomen (zoals natuur, bodem, water, geluid, lucht, etc.) is in het OER ook aandacht besteed aan sociale en economische aspecten (zoals gezondheid, werkloosheid, bereikbaarheid en welzijn).

Perspectief Zelfbewust Overijssel

Gedeputeerde Staten hebben in september 2021 besloten om het perspectief 'Zelfbewust Overijssel' verder uit te werken. In het najaar van 2021 hebben er gebiedsateliers plaatsgevonden met de regio's Zwolle, Twente en Stedendriehoek en de 5 grote steden over het voorkeursperspectief 'Zelfbewust Overijssel'. Aandachtspunten die hieruit naar voren kwamen waren:

- Belang van samenwerking en monitoring
- Aandacht voor wat de nieuwe generatie wil
- Smart mobility op regionale schaal
- Aandacht voor innovatie
- Omgaan met maatschappelijke weerstand
- Hoe gaan we om met internationale verbindingen
- Aansluiting bij omgevingsvisies gemeenten
- Maak gebruik van Omgevingsagenda Oost
- Naast het generieke verhaal ook plek maatwerk



Afbeelding: Perspectief Zelfbewust Overijssel

In diezelfde periode (oktober 2021) ontving Provinciale Staten [een brief van VNG Overijssel](#) waarin de gemeenten zorgen uitspraken over het proces van totstandkoming van de nieuwe Omgevingsvisie. In de PS-vergadering van november 2021 bleek er bij Provinciale Staten steun voor de [door Gedeputeerde Staten gekozen voorkeursrichting 'Zelfbewust Overijssel'](#).

Vervolgens hebben we het voorkeursperspectief 'Zelfbewust Overijssel' verder uitgewerkt, zowel inhoudelijk als procesmatig. Inhoudelijk lag bij deze uitwerking de focus op 'het aansluiten bij het natuurlijke systeem' en de grote uitdagingen:

- Klimaatverandering & energietransitie (water en klimaatadaptie, klimaatmitigatie en energietransitie).
- Natuur & landbouw (natuur & biodiversiteit en landbouw & voedselproductie).
- Verstedelijking & mobiliteit (verstedelijking, woningbouw, werklocaties, voorzieningen, vrijetijdseconomie, mobiliteit).

Wat betreft het proces was bij deze uitwerking het uitgangspunt dat we als provincie een grotere regierol op ons nemen. Een grotere regierol betekent dat we als provincie verantwoordelijkheid nemen voor de

grote uitdagingen en andere ontwikkelingen en dat we samen met partners werken aan oplossingen hiervoor.

Extra aandacht voor interactie en participatie

Gedurende het proces bleek dat het opstellen van een nieuwe Omgevingsvisie meer tijd vroeg dan oorspronkelijk gedacht. Er was behoefte aan meer interactie en participatie met Provinciale Staten en onze partners. Daarom is in december 2021 door Gedeputeerde Staten besloten om hier meer tijd en ruimte voor te nemen. [Er is een aanpak vastgesteld](#) waarin eerst toegewerkt werd naar beleidsvoorstellen en later een Fundament (voorgenomen beleid op hoofdlijnen) voor de nieuwe Omgevingsvisie, om meer rust te nemen voor inhoudelijke keuzes en een goed participatief proces met onze partners naar een nieuwe Omgevingsvisie voor Overijssel. Zo is er in januari 2022 een spiegelgroep en denktank samengesteld voor de interactie tussen de provincie en gemeenten in het proces naar een nieuwe Omgevingsvisie. De groep bestond uit Dalfsen, Zwolle en Rijssen-Holten. In februari 2022 zijn daarnaast interviews gehouden met wethouders in het kader van de derde ronde van de lerende evaluatie van het proces voor de nieuwe Omgevingsvisie.

Beleidsvoorstellen

De uitwerking van het perspectief 'Zelfbewust Overijssel' heeft in eerste instantie geleid tot beleidsvoorstellen voor de drie grote uitdagingen. Hiervoor zijn drie gebiedsateliers georganiseerd.

Om het beleid helder te formuleren zijn deze systematisch doordacht langs de lijnen van het wat, waar en hoe:

- *Wat* is de beoogde ontwikkeling en wat is de provinciale inzet? Opstellen van kaders ten aanzien van wat onder welke voorwaarden kan plaatsvinden gerelateerd aan het provinciaal belang. Dit zijn kaders die kunnen worden getoetst. De kaders bieden duidelijkheid aan de partners en samenleving. Ook ondernemerschap en de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen kan hierdoor gestimuleerd worden. De kaders bevatten ambities,

Leidende Principes en beleidsuitspraken (normerend, richtinggevend en inspirerend).

- *Waar* kunnen ontwikkelingen wel, niet of onder voorwaarden plaatsvinden? Op de grote opgaven zijn gebieden en ontwikkelingsperspectieven benoemd waarbinnen bepaalde functies wel of geen ontwikkelingsmogelijkheden (meer) hebben. Dit is gebeurd door de ruimtelijke uitwerking van beleidsvoorstellen en Leidende Principes. Daarnaast is aangegeven waar iets wel kan, waar iets onder voorwaarden kan of waar iets juist niet (meer) kan.
- *Hoe* (en door/met wie) krijgt dit in de praktijk vorm? Bij het vormgeven van het hoe wordt zoveel mogelijk samengewerkt met onze partners. Hierbij geldt het provinciaal belang (benoemd in het wat en het waar) als vertrekpunt. Binnen de kaders stimuleert de provincie partijen om zelf ook ontwikkelingen te initiëren en worden hier ook instrumenten voor ingezet. Sturing vindt plaats op resultaat en bijsturing is mogelijk (bijvoorbeeld met een escalatieladder) wanneer doelen niet gehaald lijken te worden.

De [beleidsvoorstellen](#) zijn in april 2022 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De beleidsvoorstellen zijn uitgewerkt op basis van vier Rode Draden (ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid) en vier Leidende Principes:

- Duurzaam omgaan met ruimtegebruik en voorraden.
- Water en bodem als basis.
- Inzetten op krachtige DUS-regio's.
- Voortbouwen op onze bestaande sterke netwerken.

Inwonersgesprekken door participatiepioniers

Vanaf het najaar van 2021 tot het voorjaar van 2022 hebben er diverse inwonersgesprekken plaatsgevonden met een dwarsdoorsnede van de Overijsselse samenleving over Identiteit, dit omdat we de Overijsselse identiteit(en) een volwaardige plek wilden geven in ons nieuwe Omgevingsbeleid. Met als doel omdat we uiteindelijk willen komen tot een provincie waar men goed en prettig kan wonen, werken en leven. En wie kan dit nou beter beoordelen dan de mensen die er wonen? Daarom hebben we gesprekken gevoerd met ruim 350 inwoners. Deze inwoners vormen een goede dwarsdoorsnede van de Overijsselse samenleving.

De gesprekken hebben ons geleerd dat mensen graag meedenken over hun leefomgeving. De uitkomsten van deze gesprekken staan op hoofdlijnen in onderstaande afbeelding. We hebben gemerkt dat inwoners van Overijssel hechten aan een paar belangrijke zaken: noaberschap, rust, en natuur. Maar ook wonen, ruimte, en veiligheid zijn thema's die we vaak te horen kregen. Dit zijn thema's die we daarom ook terug laten komen in onze Omgevingsvisie. Daarnaast zijn quotes uit die gesprekken verwerkt in het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie. Hiermee heeft ook de stem van de inwoners een plek in de Omgevingsvisie gekregen.

PARTICIPATIE "IDENTITEIT VAN OVERIJSSSEL"

→ t.b.v. nieuwe Omgevingsvisie

"De Identiteit van Overijssel bestaat niet... Er zijn er vier: Twente, Salland, de Kop, en de steden, waar alle algemene Overijsselse waarden die genoemd worden hun eigen kleuring/invulling krijgen!"

220 GESPREKKEN
in 16 GEMEENTEN

plus 120 gesprekken
met kids tussen 4 en 16 Jaar

Onze 'participatie-
pioniers' (provincie-
collega's) voerden
professionele mens-tot-
mens gesprekken

tijdens een
verjaardag

tijdens fiets-
toertocht



ALGEMENE THEMA'S



Waarden



Beaufschieds.nl

Afbeelding: Opbrengst inwonersgesprekken

Het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie

De beleidsvoorstellen zijn in mei 2022 ter consultatie voorgelegd aan gemeenten en waterschappen. De binnengekomen reacties zijn meegenomen in de verdere uitwerking van de beleidsvoorstellen tot een Fundament. De gemeenten en waterschappen hebben door middel van een hoofdlijnennotitie een terugkoppeling gekregen van de wijze waarop met hun reacties is omgegaan in het Fundament of de wijze waarop met hun reactie omgegaan wordt in het verdere proces. Daarnaast is er een collectief atelier georganiseerd waarin input vanuit diverse eerdere ateliers is samengebracht en besproken. Hieraan hebben zo'n 60 deelnemers van onze partners deelgenomen.

In het Fundament zijn naast de drie grote uitdagingen uit de beleidsvoorstellen ook andere thema's meegenomen die een relatie hebben met de drie grote uitdagingen (bijvoorbeeld vrijetijdseconomie en gezondheid) en er zijn gebiedseigen perspectieven toegevoegd voor vier regio's: Salland, Noordwest Overijssel, het Vechtdal en Twente.

Het [Fundament](#) is op 21 juni door Gedeputeerde Staten 2022 vastgesteld en kreeg hiermee de status van voorgenomen beleid. Het Fundament hebben we gebruikt om, vooruitlopend op de nieuwe Omgevingsvisie, richting te geven aan nieuwe ontwikkelingen. Ook was het de basis voor de verdere gebiedsgerichte uitwerking tot een volledige nieuwe Omgevingsvisie.

In augustus en september 2022 is er een ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomst georganiseerd om een toelichting te geven over het Fundament en wensen over het vervolgproces op te halen. Deze zijn meegenomen in de uitwerking van het vervolgproces.

Na vaststelling van het Fundament door Gedeputeerde Staten (juni 2022) als voorgenomen beleid was beoogd dat dit op 16 november 2022 bij Provinciale Staten ter besluitvorming voor zou liggen. In de bijeenkomsten van augustus en september kwam echter naar voren dat er weerstand leefde op zowel proces, snelheid en inhoud van het Fundament en ook de rolneming van de provincie in relatie tot de

nieuwe Omgevingswet. Hierover hebben Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met elkaar gesproken. Ook heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen een delegatie van Gedeputeerde Staten en het VNG-bestuur Overijssel.

Om partners en medeoverheden meer ruimte te geven voor de concretisering van het Fundament in het vervolgproces (de gebiedsgerichte uitwerking naar een nieuwe Omgevingsvisie) is er vervolgens voor gekozen om het Fundament op 16 november 2022 niet ter vaststelling, maar voor wensen [en bedenkingen aan Provinciale Staten voor te leggen](#). Het belang van rolneming, taken en verantwoordelijkheden van provincie en gemeenten in het samen optrekken als één overheid is hierbij onderschreven. De wens was dat er meer kan worden samengewerkt aan de grote maatschappelijke opgaven die vragen om concrete antwoorden en doortastend gezamenlijk optreden als één overheid. Provinciale Staten hebben uiteindelijk op 16 november 2022 elf moties ingediend voor het vervolg om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. In december 2022 is Provinciale Staten geïnformeerd met een [brief over het vervolgproces](#) en hoe er omgegaan wordt met de moties en het amendement en andere schriftelijke reacties van partners op het Fundament (PS22-000220).

Begin december 2022 heeft er een Reflectiekamer plaatsgevonden in het kader van de lerende evaluatie van de Omgevingsvisie. Vertegenwoordigers van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, de ambtelijke organisatie, gemeenten en waterschappen gingen in gesprek over de nieuwe Omgevingsvisie met de focus op de rol van de provincie in het ruimtelijk beleid en de bijbehorende samenwerking met en tussen overheden. En tot slot hebben er tussen december 2022 en februari 2023 interviews met extern betrokkenen plaatsgevonden in het kader van de vierde ronde van de lerende evaluatie van de Omgevingsvisie (zes gemeentelijke beleidsadviseurs, drie wethouders, een medewerker van respectievelijk Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, LTO-Noord, Waterschap Drents-Overijsselse Delta, Regio Twente).

Rondreizend panorama

In januari tot en met maart 2023 is er een rondreizend Panorama 'Zelfbewust Overijssel' georganiseerd. Op dit panorama was het toekomstperspectief te zien van hoe Overijssel er in 2050 uit zou kunnen zien. Dit panorama heeft op vier locaties in Overijssel voor de duur van 2 à 3 weken gestaan, vrij om te bezoeken voor inwoners en organisaties. Op elke locatie is één avond georganiseerd om gemeenteraadsleden hierover te informeren en er is voor enkele andere organisaties op verzoek ook een presentatie gegeven. Op 22 maart is ook een digitaal webinar voor alle gemeenteraadsleden georganiseerd.

Van 17 juni tot en met 17 september 2023 heeft het Panorama onderdeel uitgemaakt van de tentoonstelling IJsselbiënnale en van 3 tot en met 31 oktober 2023 heeft het Panorama onderdeel uitgemaakt van een tentoonstelling in de Museumfabriek in Enschede. Op deze manier is ons voorgenomen nieuwe beleid breed bekendgemaakt binnen onze provincie.

De eerste twee urgente opgaven

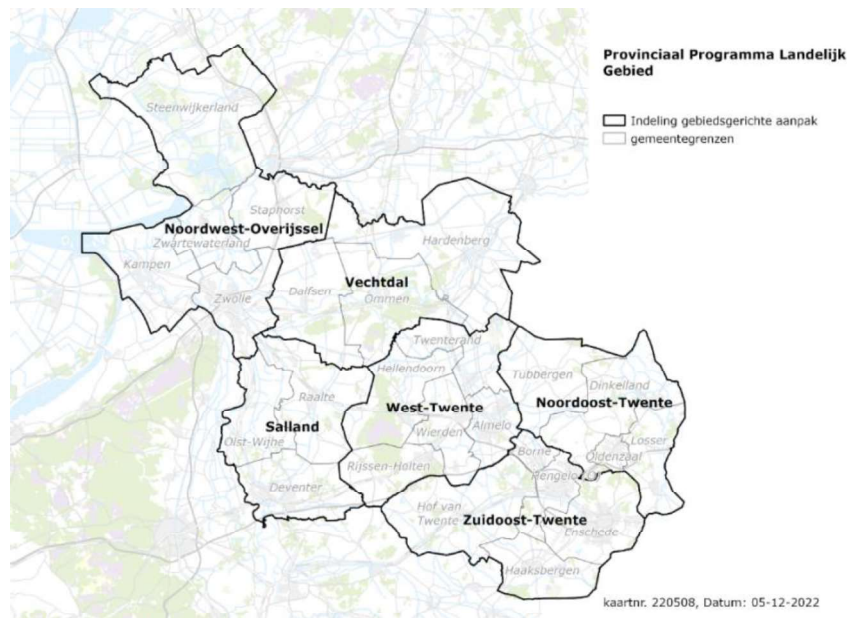
Parallel aan het werken aan de beleidsvoorstellen en het Fundament is ook gewerkt aan urgente opgaven. Urgente opgaven zijn zaken die op korte termijn om een besluit vroegen, waardoor die niet konden wachten totdat de nieuwe Omgevingsvisie gereed was. In eerste instantie zijn de urgente opgaven voor 'sturen op water en bodem' en 'duurzame energie' uitgewerkt en verwerkt in de toen geldende Omgevingsvisie en Omgevingsverordening (actualisatie 2022). In het OER fase 1 zijn de omgevingseffecten van deze urgente opgaven ook in beeld gebracht (naast de omgevingseffecten van de vier perspectieven). De Actualisatie 2022 is, inclusief het OER fase 1, gelijktijdig met het Fundament als ontwerp door Gedeputeerde Staten vastgesteld. De Actualisatie 2022 inclusief het OER fase 1 hebben gedurende de zomerperiode ter inzage gelegen. Op 16 november heeft Provinciale Staten deze [Actualisatie 2022 inclusief het OER fase 1](#), na kennis te hebben genomen van de ingediende zienswijzen, vastgesteld. Bij die vaststelling is één amendement ingediend. Dit amendement is verwerkt in de definitieve stukken.



Afbeelding: Een foto van het panorama

Gebiedsgerichte uitwerking

Deze Omgevingsvisie is samen met partners, via onder andere een gebiedsgerichte uitwerking van het Fundament, verder tot stand gekomen. Er is gekozen voor een gebiedsgerichte uitwerking, omdat verschillende gebieden om verschillende oplossingen vragen voor dezelfde opgaven. Tevens kon er ook beter ingespeeld worden op de lokale kennis van de partners en konden er integrale oplossingen gezocht worden in de gebieden. Ook was het in een gebiedsgerichte uitwerking mogelijk om de identiteit van een gebied een prominentere plek te geven.



Afbeelding: De zes gebieden in Overijssel

De gebiedsgerichte uitwerking vond plaats door middel van drie rondes van (ambtelijke) gebiedsdagen in zes deelgebieden in Overijssel. Eveneens zijn er twee gebiedsdagen georganiseerd voor de vijf grote

steden in Overijssel. Deze gebiedsdagen werden niet alleen voor de nieuwe Omgevingsvisie georganiseerd. Andere programma's zoals het PPLG ((voormalige) Programma Landelijk gebied), RES (Regionale Energiestrategie) en de NOVEX-opgave (Ruimtelijk Voorstel van het Ministerie van BZK) waren hieraan gekoppeld. Dit vond allemaal plaats tussen januari en september 2023.

Voor deze dagen waren alle partners voor deze programma's uitgenodigd, te weten: gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, terreinbeheerders, landbouworganisaties, etc.

Op hoofdlijnen waren de drie rondes als volgt opgebouwd:

- Gebiedsdag 1: Samen, binnen de kaders van het Fundament, de opgaven per gebied in beeld krijgen, inclusief het in beeld krijgen van de overeenkomsten (schitterpunten) en knelpunten (schuurpunten) met het beleid/ wensen van de partners. Dit niet alleen in relatie tot de nieuwe Omgevingsvisie, maar ook in relatie tot het (voormalige) PPLG en de RES.
- Gebiedsdag 2: Samen vooruitkijken: waar willen we naartoe? Wat gaan we ervoor doen en hoe gaan we het realiseren? We gingen met elkaar in gesprek over de Leidende Principes uit het Fundament en hoe die zich tot elkaar verhouden. Ook is er aandacht besteed aan het sociaal-economisch perspectief en het perspectief voor de landbouw in de gebieden.
- Rond de periode van gebiedsdag 2 is er ook een aparte gebiedsdag georganiseerd voor de vijf grote steden waarin de specifieke grootstedelijke en bovenregionale thema's zijn besproken. In september is deze dag herhaald om met de grote steden door te praten over bovenstedelijke thema's.
- Gebiedsdag 3: tijdens deze dag zijn we met onze partners in gesprek gegaan over de wijze waarop keuzes gemaakt kunnen worden over waar nieuwe ontwikkelingen kunnen plaatsvinden (Redeneerlijn). Daarnaast hebben we met elkaar verschillende thema's verkend: perspectieven voor de gebieden, basiskwaliteit natuur, vrijetijdseconomie. En hebben we met elkaar gesproken over het vervolgproces en samenwerking.

Van de gebiedsdagen zijn [uitgebreide verslagen](#) gemaakt. Deze verslagen zijn gedeeld met onze partners. De opbrengsten van elke gebiedsdag zijn ambtelijk en bestuurlijk met partners besproken. En ook is er een terugkoppeling geven bij het VNG Platform Ruimtelijk Domein.

Van de gebiedsdagen is een [eindverslag](#) gemaakt waarin is aangegeven wat er tijdens de gebiedsdagen is opgehaald, wat we ermee gedaan hebben en/of wat er we er in het vervolgproces nog mee gaan doen. Deze is gedeeld met de partners.

In november 2023 is er een hybride bijeenkomst georganiseerd voor gemeenten en waterschappen. Tijdens deze dag zijn de resultaten uit de gebiedsdagen op hoofdlijnen teruggekoppeld en aangegeven hoe we met de uitkomsten gaan meenemen in het verdere vervolgproces. Tijdens deze bijeenkomsten is aan gemeenten en waterschappen gevraagd hoe zij in het vervolgproces betrokken willen worden op basis van de participatiestrategie. De reacties van de partners zijn vervolgens verwerkt in een [verbrede participatiestrategie en communicatieplan](#).

Herijking bestaand Omgevingsbeleid

Naast de gebiedsgerichte uitwerking is ook het huidige omgevingsbeleid in de toen geldende Omgevingsvisie en -verordening tegen het licht gehouden. Van dit beleid is beoordeeld wat overgenomen kon worden in de nieuwe Omgevingsvisie, wat aangepast moest worden en wat geschrapt kon worden. Daarbij zijn ook de Rode Draden en brede welvaart verder uitgewerkt. Dit geldt ook voor bepaalde (andere) uitvoeringsinstrumenten zoals de Catalogus Gebiedskenmerken, het Regionaal Waterprogramma, Regionaal Mobiliteitsprogramma, Programma Landelijk gebied, etc.

De derde en vierde urgente opgaven

Parallel aan de gebiedsgerichte uitwerking en de herijking van het bestaande omgevingsbeleid is er ook gewerkt aan nog twee urgente opgaven. Het ging hierbij om nieuw beleid voor 'verstedelijking en vrijkomende agrarische bebouwing (VAB)' en 'bedrijventerreinen'.

Op 28 maart 2023 hebben Gedeputeerde Staten besloten om gemeenten te stimuleren en te ondersteunen bij het opstellen van (uitvoerings)programma's en beleid voor de urgente opgave '[verstedelijking en vrijkomende agrarische bebouwing \(VAB's\)](#)'. In overleg met gemeenten ontwikkelen we een gebiedsgerichte samenhangende aanpak voor de herontwikkeling van VAB's.

Met betrekking tot de bedrijventerreinen hebben de Provincie en gemeenten afspraken gemaakt, zowel over kwantiteit (vraag en aanbod aantal hectares in balans) als over kwaliteit (bijvoorbeeld inbreiding boven uitbreiding, water en bodem sturend, duurzaamheid, clustering en aansluiten op bestaande netwerken). Gedeputeerde Staten hebben op 25 april 2023 de [programmeringsafspraken](#) vastgesteld. Deze afspraken zijn, waar nodig, opgenomen in deze Omgevingsvisie.

Verkiezingen en informeren nieuwe Gedeputeerde, college en Staten

In maart 2023 vonden de provinciale verkiezingen plaats. In juli 2023 is het nieuwe [coalitieakkoord 'Schouder aan Schouder'](#) vastgesteld. In dat coalitieakkoord staat met betrekking tot de nieuwe Omgevingsvisie het volgende:

Alle opgaven vragen om ruimte, terwijl niet alles kan en past binnen onze provincie. Daarom moeten er (ruimtelijke) keuzes gemaakt worden. In de provinciale Omgevingsvisie staan heldere bovenregionale kaders om lokaal, gebiedsspecifiek, keuzes te kunnen maken over onze ruimtelijke inrichting. In hoofdlijnen gaat het om de kaders voor zorgvuldig en meervoudig ruimtegebruik, water en bodem sturend, inzet op krachtige regio's en voortbouwen op bestaande netwerken. Sociale kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, gezondheid en duurzaamheid zijn hierbij belangrijke rode draden om ons ruimtelijk beleid aan te toetsen. De komende coalitieperiode werken we het Fundament van de nieuwe Omgevingsvisie gebiedsgericht uit tot een nieuwe Omgevingsvisie voor Overijssel. Dat doen we in nauw overleg met onder andere gemeenten en waterschappen. We gaan met hen in gesprek over de afstemming van provinciale kaders en hun ambities. In

nauw overleg met gemeenten en waterschappen zorgen we voor een grotere betrokkenheid en inbreng van onze inwoners en ondernemers bij de uitwerking van de nieuwe Omgevingsvisie.

De opdracht om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie is daarmee niet veranderd. Om de nieuwe bestuurders en Statenleden goed te informeren over het proces met betrekking tot de nieuwe Omgevingsvisie, hebben in de tweede helft van 2023 en het voorjaar van 2024 diverse gesprekken plaatsgevonden met de Gedeputeerde, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Diverse thema's zijn besproken, zoals:

- Nieuwe bestuursstijl, uitvoering en samenwerking, en monitoring: de sturingsfilosofie uit het Fundament wordt aangepast in lijn met het nieuwe coalitieakkoord Schouder aan Schouder.
- Verbrede communicatie- en participatieaanpak: de participatiestrategie die eerder is vastgesteld blijft behouden, maar de aanpak wordt verbreed met onder andere meer bestuurlijke participatie en inwonersparticipatie.
- Gebiedsgerichte uitwerking van het Fundament tot een nieuwe Omgevingsvisie. Onderdelen hierin waren:
 - Wat voor een Omgevingsvisie willen we maken? (vorm, detailniveau en gebiedsgericht)
 - Opbrengst gebiedsdagen, waaronder 'Hoe we komen tot afwegingen (Redeneerlijn)';
 - Rode Draden en brede welvaart verweven in ons Omgevingsbeleid
 - Omgevingseffectrapport fase 2.
- [Ruimtelijk Voorstel](#) in het kader van het Rijksprogramma NOVEX, een [concept](#) hiervan is in januari 2024 ter bespreking (wensen en bedenkingen) voorgelegd aan Provinciale Staten. De reacties van PS zijn verwerkt in een eerste versie van het Ruimtelijk Voorstel dat in februari 2024 aan het Rijk is toegezonden.

Ruimtelijk Voorstel programma NOVEX

In mei 2022 heeft de Minister van BZK de provincies een brief gestuurd waarin zij aangeven meer regie te willen gaan nemen op de nationale programma's. Dit is door de Minister concreet vertaald in het Programma NOVEX, dat hij in juni 2022 heeft gepresenteerd. De minister heeft vervolgens medio december 2022 een startpakket verzonden aan de provincies. In dit startpakket zijn de nationale programma's en opgaven genoemd. De Minister vroeg aan alle 12 provincies de nationale doelen en opgaven ruimtelijk te vertalen, in te passen en te combineren met decentrale opgaven. Het leggen van de zogenaamde ruimtelijke puzzel, wat later het ruimtelijke voorstel is genoemd.

Het Ministerie van BZK doorliep hiervoor samen met de provincies de eerste helft van 2023 een eigen proces om zo in december 2023 te komen tot provinciale ruimtelijke voorstellen. Dit proces liep los van het proces van de nieuwe Omgevingsvisie. Wel was er samenhang tussen deze processen. De nieuwe Omgevingsvisie is namelijk als het ware het Overijsselse ruimtelijke voorstel, waarin alle opgaven samen komen en keuzes worden gemaakt. We hebben met ons proces zo veel mogelijk bij dit proces aangesloten en parallel opgelopen. Dat houdt in dat we begin 2024 een eerste concept Ruimtelijk Voorstel hebben ingediend bij de Minister. Dit eerste concept Ruimtelijk Voorstel is toegelicht aan Provinciale Staten op 15 december 2023 tijdens een informatiesessie en in januari behandeld in Provinciale Staten.

Naast het maken van het ruimtelijke voorstel voor de gehele provincie, heeft het Ministerie ook 16 zogeheten NOVEX-gebieden aangewezen. In Overijssel is dat regio Zwolle. In deze gebieden komen veel nationale opgaven samen, is de transitie ingrijpend of overstijgt het de grenzen van de provincie. Om die reden wil het Ministerie in die gebieden langjarig samen met de regio optrekken om de opgave samen op te pakken. Voor de Regio Zwolle is de opgave voor het NOVEX-gebied gericht op verstedelijking en mobiliteit, in de context van een grote klimaatopgave. We hebben dit opgepakt door de

verstedelijingsstrategie voor de Regio Zwolle verder uit te werken in een aantal uitvoeringsprogramma's.

Bestuurlijke ronde, portretten van inwoners en jongeren-event

In het najaar van 2023 en het voorjaar van 2024 heeft de Gedeputeerde Ruimte gesprekken gevoerd met de bestuurders van gemeenten en waterschappen. Tijdens deze bestuurlijke ronde is besproken wat er leeft bij de bestuurders van de gemeenten en waterschappen en wat zij nodig hebben in ons provinciale beleid. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegenomen in het concept van de nieuwe Omgevingsvisie. Van al deze gesprekken zijn verslagen gemaakt. De vragen en opmerkingen die uit die gesprekken naar voren zijn gekomen zijn verwerkt en beantwoord in een brief aan de bestuurders van de gemeenten en waterschappen.

Om in onze nieuwe Omgevingsvisie de 'stem van onze inwoners' meer te kunnen betrekken, hebben we in het najaar van 2023 en voorjaar van 2024 meerdere inwoners geïnterviewd (duo-interviews), wat geleid heeft tot 25 portretten. Geprobeerd is om zo veel mogelijk verschillende 'soorten' inwoners te betrekken, zodat er portretten zijn ontstaan van een dwarsdoorsnede van de Overijsselse inwoners. De interviews zijn verwerkt in het concept van de nieuwe Omgevingsvisie. Dit is gebeurt door óf teksten aan te passen of aan te vullen, óf door enkele interviews op te nemen in het concept van de nieuwe Omgevingsvisie.

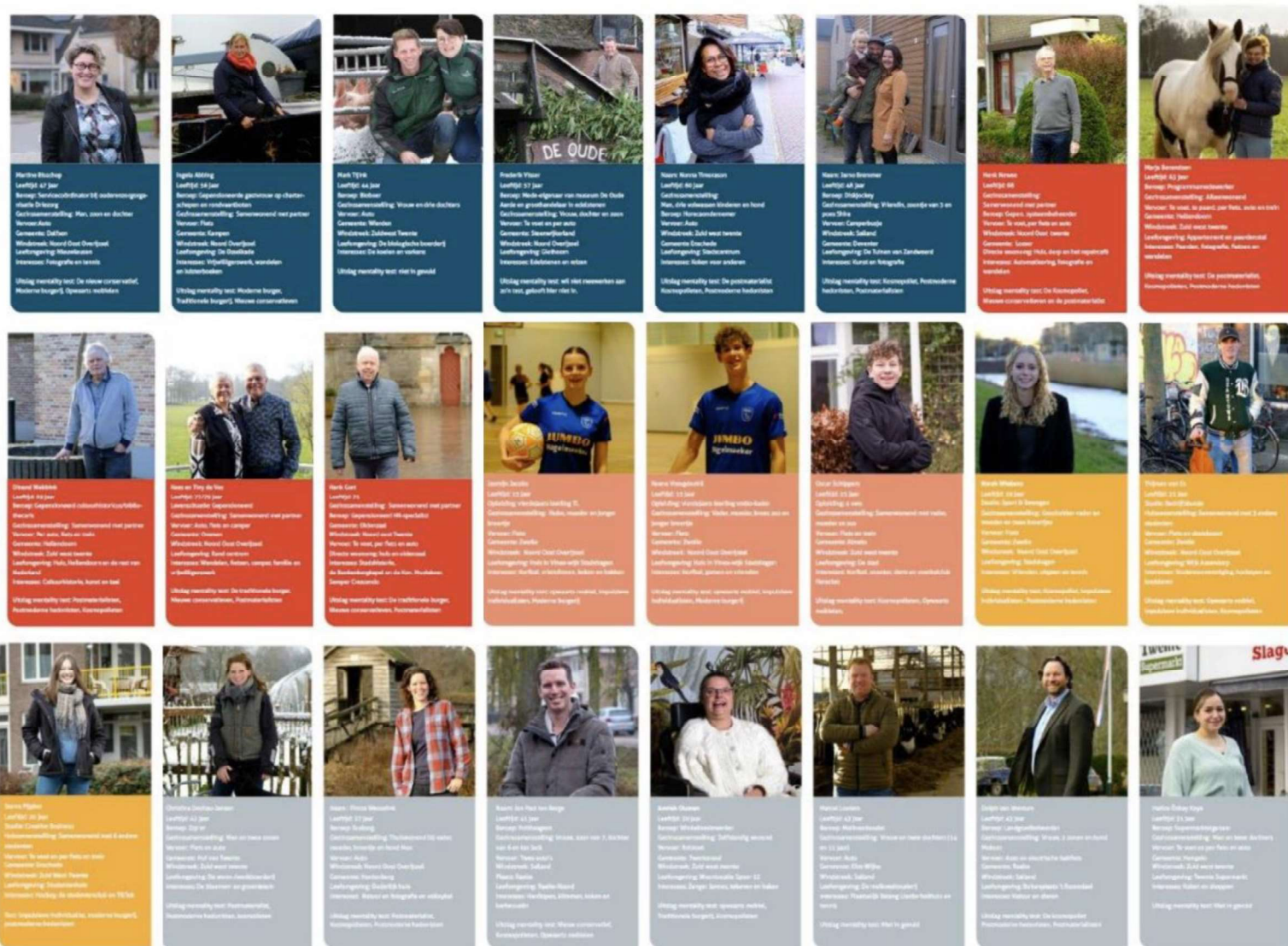
In april 2024 hebben we vanuit de Nieuwe Omgevingsvisie samen met (voormalige) PPLG meegedaan aan het jongeren-event Tienkip. Dit event werd georganiseerd door Overijssel Doet Mee. We zijn hier in gesprek gegaan met HAVO-leerlingen van de Meander in Zwolle over het Overijssel van de toekomst. Samen met groepjes leerlingen hebben we hun Overijssel van de toekomst samengevat in een door AI (Artificial Intelligence) samengestelde afbeelding. Zo zijn er visuele toekomstbeelden ontstaan, die meegenomen zijn in de verdere ontwikkeling van de nieuwe Omgevingsvisie.



Afbeelding: Eén van de toekomstbeelden van de Overijsselse jongeren

Kernwoorden die jongeren noemden bij het Overijsselse platteland van de toekomst waren: goed openbaar vervoer, auto's, ontmoetingsplekken voor jongeren, veel bos en biodiversiteit, weiland, lokale voedselproductie, supermarkt en goede basisvoorzieningen, zonnepanelen, waterenergie, zuipketen, landbouw met ruimte voor de dieren, kerk, boerenmarkten, tentfeesten, elektrische fietsen, fietssnelwegen, wateropslag, grote steden en een dunbevolkt platteland, vliegende tractoren, transportdrones.

Kernwoorden die jongeren noemden bij de Overijsselse stad van de toekomst waren: Mogelijkheden voor recreatie zoals bioscopen en bars, wolkenkrabbers, stadsparken met bossen en water, moestuinen op de daken, openbaar vervoer, monorail, duurzame energie, frisse lucht, autoluwe steden, vliegende auto's, bossen in de stad, veel winkels, huizen onder de grond, zonnepanelen, groene daken, Mc Donalds, robots die je eten maken en brengen, parken met dieren, veel water en wateropslag.



Afbeelding: Overzichtsfoto van onze geportretteerde inwoners

Concept Omgevingsvisie en informele consultatie

Op basis van de resultaten van de gebiedsdagen, de resultaten van de herijking van het bestaande omgevingsbeleid en bijbehorende instrumenten, de uitwerking van de urgente opgaven en nieuw beleid en/of ontwikkelingen (zoals het coalitieakkoord en bestuurlijke ronde), zijn voor de verschillende thema's en uitdagingen beleidsvoorstellen opgesteld in het najaar van 2023 en voorjaar van 2024. Deze beleidsvoorstellen zijn intern en extern met partners voorbereid en besproken. Het betrof beleidsvoorstellen voor onder andere: Redeneerlijn, bestuursstijl/ uitvoering / monitoring, klimaat en energie, verstedelijking en mobiliteit, landbouw en natuur, Rode Draden, gebiedseigen perspectieven en participatie. Deze beleidsvoorstellen zijn besproken met Gedeputeerde Staten en verwerkt in het concept van de nieuwe Omgevingsvisie.

Gedeputeerde Staten hebben op 18 juni 2024 ingestemd met het [concept van de nieuwe Omgevingsvisie](#) en deze ter consultatie toegezonden aan partners (inclusief de bestuurders). Partners en hun bestuurders konden tot eind september 2024 hierop reageren. We hebben veel reacties ontvangen. Alle Overijsselse gemeenten en waterschappen hebben gereageerd, evenals vele diverse betrokken partners, buurprovincies en de provinciale organisatie. De reacties zijn uitgebreid en het is duidelijk dat er veel en zorgvuldig aandacht aan is besteed. De ontvangen reacties hebben we geanalyseerd en besproken met Gedeputeerde Staten. Daarbij is richting gevraagd voor de beantwoording en verwerking van de binnengekomen reacties. Dit is opgenomen in een reactiedocument die door [Gedeputeerde Staten op februari 2025](#) is vastgesteld. Het [reactiedocument](#) is aan de partners toegezonden die een reactie hadden ingestuurd. In het reactiedocument is beschreven op welke wijze de reactie verwerkt wordt in het ontwerp voor de nieuwe Omgevingsvisie. Bij het opstellen

van het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie zijn gemeenten en waterschappen actief meegenomen in de vorm van diverse bijeenkomsten.

De concept Omgevingsvisie is ook [toegezonden aan Provinciale Staten](#) en toegelicht tijdens informatiesessie op 5 juni 2024 (proces) en op 16 oktober 2024 (reacties op de concept Omgevingsvisie). Provinciale Staten hebben op 10 juli 2024 (proces) en 23 oktober 2024 (inhoud en reacties) tijdens de Commissie Ruimte & Water hierover met elkaar gesproken. De reactie van Provinciale Staten is verwerkt in het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie.

Ontwerp en definitieve Omgevingsvisie, -verordening en andere uitvoeringsinstrumenten

De concept Omgevingsvisie is naar aanleiding van de binnengekomen reacties van partners en Provinciale Staten, aangepast tot een ontwerp Omgevingsvisie. Daarnaast zijn er een ontwerp Omgevingsverordening, OER fase 2 en andere uitvoeringsinstrumenten opgesteld, zoals het RWP (Regionaal Waterprogramma).

Gedeputeerde Staten hebben op 22 april 2025 ingestemd met deze ontwerpen en deze in de periode 19 t/m 30 mei 2025 ter inzage gelegd (verwijzing opnemen). Er zijn in totaal PM zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen zijn behandeld en van antwoord voorzien en waar nodig verwerkt in de definitieve Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en uitvoeringsinstrumenten. Op PM zijn deze documenten behandeld in de commissievergadering Ruimte en Water van Provinciale Staten en uiteindelijk hebben Provinciale Staten deze documenten vastgesteld op PM. Na publicatie op PM zijn deze stukken in werking getreden.