PARTICIPATIEVERSLAG OMGEVINGSVISIE

Opsteller: Programmateam Nieuwe Omgevingsvisie Overijssel
Datum: 20 januari 2025



01 OMSCHRIJVING PROJECT/OPGAVE

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’.

In maart 2023 vonden er Provinciale verkiezingen plaats. In het daaruit voortkomende coalitieakkoord ‘Schouder aan Schouder’(2023-2027) is de opdracht voor het maken van een nieuwe Omgevingsvisie herbevestigd:

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.

Provinciale staten hebben de communicatie- en participatiestrategie in 2021 vastgesteld. In 2023 is de communicatie- en participatieaanpak bijgesteld naar aanleiding van het nieuwe coalitieakkoord.

---

02 KADERS

Startnotitie Focus en Bandbreedte Herziening Omgevingsvisie Overijssel (5 juni 2020)
Provinciale Staten hebben op 5 juni 2020 de startnotitie ‘Focus en Bandbreedte Herziening Omgevingsvisie Overijssel’ vastgesteld. Dit is het startkader geweest voor het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. Hierin zijn de ambities, doelen, het te volgens proces en de organisatie van het projectteam vastgelegd.

<u>Ambitie en doelen:</u>

- Kies! Grote opgaven vragen om samenhang, afweging en keuzes
  - Kiezen voor perspectief, doelen en hoofdkeuzen in beleid voor de fysieke leefomgeving van Overijssel, voor de lange termijn (bijv. 2050 als stip op de horizon);
  - Voortbouwen op de sterke punten van de huidige Omgevingsvisie;
  - Duidelijkheid geven in de rol, van ons - onze partners en inwoners - met een heldere en navolgbare samenwerkings- en sturingsfilosofie;
- Verbind! In verbinding staan met andere eenheden, onze partners en inwoners
  - Komen tot een samenhangend, casusniveau overstijgend, gebiedsgericht beleid; waar nodig ook grensoverschrijdend;

    - Verbeteren van de doorwerking van Omgevingsvisie naar Omgevingsverordening;
    - Verbinden van lange termijn visie met een handelingsperspectief voor vandaag;
    - Vormgeven met partners en inwoners en passend in het 'Nieuw Overijssels Normaal';
    - Werken aan draagvlak met partners en inwoners;
- Vertel! Het verhaal van Overijssel van nu én morgen
    - Inspireren tot nieuwe verhalen, initiatieven, beleid en uitvoering;
    - Weergave van ons 'Overijssels zijn' en gericht op de lange termijn.

Vertrekpunten:

- 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). (*in 2023 gewijzigd naar 10 jaar – 2035*).
- 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'

Provinciale Staten hebben op 1 april 2021 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.

De tien belangrijkste punten die in deze notitie zijn vastgesteld zijn:

- De plek van water in de grote uitdagingen;
- Voorkomen van tegenstellingen;
- De wens voor brede participatie;
- De relatie met Omgevingswet en taken van de provincie;
- Afstemming met beleid van andere overheden;
- De relatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening;
- Gezondheid als belangrijk thema en rode draad;
- Wees concreet;
- Gebruik duidelijke, directe termen;
- Gebruik vaste momenten voor PS.

De grote uitdagingen voor de nieuwe Omgevingsvisie zijn:

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

Wat voor een Omgevingsvisie maken we?

- Een samenbindend document (i.p.v. zelfbindend);
- Balans op inhoud en op samenwerken en sturen;
    - De opgave staat centraal;
    - Samen bouwen we aan Overijssel;
    - Lokaal wat kan, regionaal wat moet;
    - Samenwerken waar kan, sturen waar nodig;
    - Rolbewust;
    - Ja, mits / ruimte voor initiatief;
    - Aansluiten bij het bestaande en integraal;
    - Niet afschuiven.
- Visie: Kies, Verbind, Vertel;
- De opgave staat centraal;
- Integraal.

Kern voor de participatie:
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 verantwoordelijk voor de besluiten in de Omgevingsvisie.

---

03 TIJDLIJN EN STAKEHOLDERS / OPDRACHTGEVER en
04 GEBRUIKTE PARTICIPATIEVORMEN en
05 PARTICIPATIEVRAGEN

Najaar 2019 – voorjaar 2020
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: sessies, Startnotitie Omgevingsvisie Overijssel Herziening
Vraag: wat is voor de nieuwe Omgevingsvisie de bandbreedte, de ambities en de wijze van totstandkoming?

Najaar 2019 – voorjaar 2020
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen
Middel: verkennende gesprekken
Vraag: hoe kan het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie worden vormgegeven?

Najaar 2020
Stakeholder: Andere provincies
Middel: benchmark, interviews
Vraag: Provinciale Omgevingsvisies – wat leren we van onze collega's?

Najaar 2020
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: sessies, Notitie Opmaat naar beleid
Vraag: Uitgangspunten om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie: wat is de gewenste participatie? Wat zijn de opgaven? Wat zijn de doelen en ambities? Wat zijn de belangen?

Najaar 2020 (sept-okt)
Stakeholders: Inwoners van Overijssel
Middel: Enquête
Vraag: Wat zijn de voorkeuren van inwoners voor de inrichting van hun leefomgeving en hoe willen zij betrokken worden?

Najaar 2020
Stakeholders: Ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, belangenorganisaties en kennisinstellingen
Middel: Focusgroepen (digitaal)
Vraag: Evaluatie bestaande Omgevingsvisie en input op thema's zoals Economie & Bereikbaarheid, Landbouw & Natuur, Energie, Bodem, Ondergrond & Water, en Samenwerken & sturen.

Voorjaar 2021
Opdrachtgever en stakeholders: Provinciale Staten, Gemeenten, waterschap, terreinbeheerders, belangenorganisaties, bewonersorganisatie
Middel: Interviews en regioateliers
Vraag: Ophalen bouwstenen en verdiepende analyses op thema's als streekfunctie, zonneladder en omgevingsverordening en catalogus gebiedskenmerken.

Voorjaar 2021
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: Commissievergadering, Statenvergadering, Notitie Opmaat naar beleid
Vraag: Wat is de scope van de nieuwe Omgevingsvisie, in het bijzonder de drie benoemde grote uitdagingen en hun omgevingsdilemma's? Wat voor Omgevingsvisie we willen maken? Wat is de filosofie van samenwerken en sturen en de beoogde participatiestrategie?

Voorjaar 2021
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: informatiebrieven, sessies, Onderzoeksagenda Omgevingseffectrapport, Evaluatie Omgevingsvisie met drie casussen
Vraag: Wat wilt u meegeven voor het vervolg (inhoud en proces) voor de nieuwe Omgevingsvisie?

April-september 2021
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties
Middel: Regio-ateliers
Vraag: Input ophalen voor beleidskeuzes rond klimaat, energie, landbouw en natuur.

Zomer 2021
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen en provinciale organisatie
Middel: presentaties met gesprekken
Vraag: Wat vindt u van de vier geschetste perspectieven: Geconcentreerd Overijssel, Ontspannen Overijssel, Eigenwijs Overijssel, Zelfbewust Overijssel?

Najaar 2021
Stakeholders: Regio's Zwolle, Twente, Stedendriehoek en de 5 grote steden
Middel: gebiedsateliers
Vraag: Wat vindt u van het perspectief Zelfbewust Overijssel en wat wilt u ons meegeven?

November 2021
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: Informatiesessie en commissievergadering
Vraag: Wat vindt u van de vier geschetste perspectieven: Geconcentreerd Overijssel, Overspannen Overijssel, Eigenwijs Overijssel, Zelfbewust Overijssel? (Dit naar aanleiding van de ontvangen brief van VNG Overijssel)

Najaar 2021 – voorjaar 2022
Stakeholders: Inwoners (dwarsdoorsnede)
Middel: Gesprekken (inwonersgesprekken)
Vraag: Wat kenmerkt volgens inwoners de Overijsselse identiteit en leefomgeving?

December 2021 - februari 2022
Stakeholders: Gemeenten (Dalfsen, Zwolle, Rijssen-Holten), wethouders
Middel: Spiegelgroep, denktank en interviews
Vraag: Evaluatie proces Omgevingsvisie, reflectie op samenwerking en rolneming provincie.

Voorjaar 2022
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen
Middel: gebiedsateliers
Vraag: Wat wilt u meegeven (aan de hand van Wat, Waar en Hoe, voor de beleidsvoorstellen voor de drie grote uitdagingen: 'Klimaatadaptatie, mitigatie en duurzame energie', 'Perspectief voor de Landbouw en ontwikkeling van natuur', 'Verstedelijking en mobiliteit'.

Mei 2022
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen
Middel: Schriftelijke consultatie beleidsvoorstellen en collectief atelier
Vraag: Reacties ophalen op beleidsvoorstellen.

Augustus - september 2022
Stakeholders: Gemeenten en waterschappen
Middel: Ambtelijke en bestuurlijke bijeenkomst
Vraag: Toelichting Fundament, ophalen reacties en ophalen wensen voor vervolgproces.

Oktober 2022
Opdrachtgever en stakeholders: Provinciale Staten en VNG-bestuur Overijssel
Middel: gesprekken
Vraag: Op welke punten moet het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie aangepast moeten worden?

November 2022
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: Provinciale Statenvergadering, wensen en bedenkingen
Vraag: Reacties en wensen ophalen over het Fundament.

December 2022 - februari 2023
Opdrachtgever en stakeholders: Provinciale Staten, gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties (o.a. Staatsbosbeheer), LTO-Noord, Regio Twente
Middel: Reflectiekamer en interviews
Vraag: Reflecteren op rol provincie en samenwerking binnen ruimtelijk beleid.

Januari-maart 2023 én juni-oktober 2023
Stakeholders: Inwoners, gemeenten, organisaties
Middel: Rondreizend panorama, bijeenkomsten bij het panorama, digitaal webinar, IJsselbiënnale, Tentoonstelling Museumfabriek Enschede
Vraag: Informeren en reacties ophalen op toekomstperspectief voor Overijssel in 2050.

Zomer en najaar 2022
Stakeholders: een ieder
Middel: ter inzage legging en besluitvorming OER fase 1 en Actualisatie van de Omgevingsverordening
Vraag: mogelijkheid tot indienen van zienswijzen op de afweging van de vier perspectieven voor Overijssel in het OER fase 1, de uitwerking van twee urgente opgaven (sturen op water en bodem én duurzame energie) in het OER fase 1 en de verwerking daarvan in de Provinciale Omgevingsverordening.

Januari - november 2023
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen, externe (gebieds)partners zoals terreinbeherende organisaties, landbouworganisaties, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties
Middel: gebiedsdagen (3x6 gebiedsdagen per regio, 2x gebiedsdag voor de vijf grote steden), bestuurlijke gesprekken, VNG Platform Ruimtelijk Domein, hybride (eind)bijeenkomst
Vraag: input en reacties ophalen voor verdere (gebiedsgerichte) uitwerking van de nieuwe Omgevingsvisie. Later ook gebruikt voor terugkoppeling en om input op te halen voor het vervolgproces en participatiestrategie.

Voorjaar 2023
Stakeholders: Gemeenten
Middel: gesprekken en afspraken
Vraag: verdere uitwerking van twee urgente opgaven ‘Vrijkomende agrarische bebouwing’ en ‘programmeringsafspraken bedrijventerreinen’.

Zomer en najaar 2023:
Opdrachtgever / provinciaal bestuur: Gedeputeerden, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten
Middel: gesprekken, commissies
Vraag: informeren en consulteren over de inhoud en proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. Zijn er nieuwe inzichten of accenten n.a.v. de uitkomst van de provinciale verkiezingen.

Eind 2023 - begin 2024:
Opdrachtgever en stakeholders: Rijk, Provinciale Staten, gemeenten, waterschappen, partners
Middel: Ruimtelijk Voorstel Nota Ruimte / Programma NOVEX, overleggen, sessies, vergaderingen
Vraag: vertaal en combineer de nationale ruimtelijke opgaven en doelen in jullie provinciale beleid, met als resultaat een Ruimtelijk Voorstel. Dit Ruimtelijk Voorstel wordt later vertaald in ruimtelijke arrangementen.

Najaar 2023 - voorjaar 2024
Stakeholders: Bestuurders gemeenten, waterschappen en inwoners Overijssel
Middel: Individuele gesprekken, werkbezoeken en portretten (interviews)
Vraag: Reacties ophalen op concept-beleid en betrekken ‘stem van inwoners’ in nieuwe Omgevingsvisie.

April 2024
Stakeholders: Jongeren (leerlingen van de Meander in Zwolle)
Middel: Jongeren-event met AI-visualisatie (Tienskip)
Vraag: Toekomstbeelden van jongeren ophalen voor hun ideale Overijssel.

Juni 2024
Stakeholders: Andere provincies
Middel: uitvraag via de mail
Vraag: Wat is het detailniveau van jullie Omgevingsvisies? Wat is er opgenomen in de Omgevingsvisie zelf, en wat wordt nader uitgewerkt in o.a. programma’s onder de Omgevingswet?

Najaar 2023 - voorjaar 2024
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen, andere partners
Middel: concept beleidsvoorstellen voor in concept Omgevingsvisie, gesprekken, raakvlakkensessies
Vraag: ontvangen reacties en input op concept beleidsvoorstellen die opgenomen worden in een concept Omgevingsvisie.

Juni - september 2024
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen, andere provincies, maatschappelijke partners
Middel: Consultatie concept Omgevingsvisie
Vraag: Reacties en input ophalen op concept Omgevingsvisie.

Juni en oktober 2024
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: informatiesessies, commissievergaderingen
Vraag: input en reacties ophalen op het proces en de inhoud van de concept Omgevingsvisie.

September 2024 – april 2025
Stakeholders: Gemeenten, buurprovincies, waterschappen, provinciale organisatie
Middel: raakvlakkensessies en gesprekken
Vraag: reacties en input ophalen m.b.t. de voorgestelde wijzigingen voor in het ontwerp van de nieuwe Omgevingsvisie.

Juni en juli 2025
Stakeholders: een ieder
Middel: ter inzage legging ontwerp Omgevingsvisie, ontwerp Omgevingsverordening (incl. Catalogus Gebiedskenmerken) en Omgevingseffectrapport (OER)
Vraag: wat vindt u va deze documenten en wat wilt u aan ons meegeven?

September - december 2025
Stakeholders: Gemeenten, waterschappen, provinciale organisatie
Middel: raakvlakkensessies en gesprekken
Vraag: bijpraten over de stand van zaken, input ophalen over beleidsvoorstellen en aanpassingen in de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en Catalogus Gebiedskenmerken.

Maart 2026
Stakeholders: een ieder
Middel: Toezenden zienswijzennota en insprekersbijeenkomst
Vraag: Wilt u nog iets meegeven aan Provinciale Staten m.b.t. de besluitvorming over de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening, OER en Catalogus Gebiedskenmerken?

Februari – april 2026
Opdrachtgever: Provinciale Staten
Middel: informatiesessies, commissievergadering, Statenvergadering
Vraag: kunt u instemmen met de Omgevingsvisie, Omgevingsverordening, OER en Catalogus Gebiedskenmerken?

---

06 BESPROKEN ONDERWERPEN/RESULTATEN PER OPDRACHTGEVER / STAKEHOLDER

Hieronder wordt op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de door Provinciale Staten (opdrachtgever) en stakeholders gemaakte opmerkingen en hoe daarmee is omgegaan bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie. Een compleet overzicht is te vinden in diverse documenten en besluiten, verwijzingen daarnaar zijn opgenomen in paragraaf 8 van dit participatieverslag.

Provinciale Staten

- De plek van water in grote uitdagingen. Provinciale Staten gaven aan dat de wateropgaven in de Omgevingsvisie een prominentere plak moeten krijgen in de grote uitdagingen. Daarbij ging het zowel om de breedte van de wateropgaven, zoals watertekort, wateroverlast, drinkwater, als ook om de verbinding van water met andere grote uitdagingen. Gevraagd werd om water expliciet te benoemen in alle grote uitdagingen of te benoemen als vierde grote uitdaging.
  Het aspect water is meer expliciet benoemd in de drie grote uitdagingen. De Omgevingsvisie is opgesteld als een integraal verhaal, waardoor er bij de drie grote uitdagingen duidelijk een link wordt gelegd met verschillende thema's. De link met het thema water is in alle grote uitdagingen gelegd. Daarnaast is de rol van het waterschap nadrukkelijker benoemd in de Omgevingsvisie.

- Gezondheid als belangrijk thema en rode draad. Provinciale Staten vroegen aandacht voor het thema gezondheid (als één van de rode draden) in de Omgevingsvisie.
  In de nieuwe Omgevingsvisie is gezondheid toegevoegd als nieuwe rode draad. Door de gehele visie heen is, in het kader van integraliteit, bij de verschillende opgaven en uitdagingen de relatie gelegd met het thema gezondheid. Denk hierbij aan de mobiliteitstransitie (meer wandelen, fietsen en (schoon) openbaar vervoer), aan de verstedelijkingsopgave (ruimte voor water en natuur en mogelijkheden om te bewegen in het bebouwde gebied) of landbouw (bijvoorbeeld milieueffecten voor de omgeving). In de visie is een nadrukkelijke koppeling gelegd met de term Brede welvaart, waaronder ook de gezondheid van mensen valt. Zowel milieukundige gezondheid als mentale gezondheid en welzijn. Daarnaast is er in het beleidsdeel van de Omgevingsvisie apart beleid voor het thema gezondheid (zowel milieukundige als positieve gezondheid) opgenomen.

- Circulaire economie, ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen, hogere milieucategorieën en watergebonden bedrijvigheid. Provinciale Staten gaven aan dat circulaire economie, ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen, hogere milieucategorieën en watergebonden bedrijvigheid nadrukkelijker naar voren mag komen.

De genoemde thema's zijn expliciet genoemd in de nieuwe Omgevingsvisie. Voor hogere milieucategorieën en watergebonden bedrijvigheid is nieuw beleid ontwikkeld en verwerkt in zowel de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Daarnaast zijn er programmeringsafspraken voor bedrijventerreinen gemaakt waarbij nadrukkelijk ook gekeken is naar ruimtelijke kwaliteit.

- Opwekken van duurzame energie. Provinciale Staten vroegen aandacht voor duidelijke keuzes op het gebied van het opwekken van duurzame energie. Hiermee wordt duidelijkheid geboden aan gemeenten en ontwikkelaars.
  Vooruitlopend op het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening is er apart beleid opgesteld voor het opwekken van duurzame energie door zon en wind. Hiervoor is een aparte besluitvormingsprocedure doorlopen. Het vastgestelde beleid m.b.t. het opwekken van duurzame energie door zon en wind is verwerkt in de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Daarnaast is er een energievisie opgesteld waarbij doorgekeken wordt naar de langere termijn en hoe we als provincie met dit thema om willen gaan. De uitkomsten van de energievisie zijn verwerkt in de nieuwe Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

- Voorkomen van tegenstellingen. Provinciale Staten riepen op om tegenstellingen tussen opgaven, en daarmee sectoren, te voorkomen. In het bijzonder werd daarbij gewezen op een tegenstelling tussen natuur en landbouw.
  In de Omgevingsvisie is de relatie tussen verschillende opgaven beschreven. Dit geldt voor landbouw en natuur, maar ook voor andere functies en opgaven zoals klimaatadaptatie, water, energie, etc. Voor specifiek landbouw en natuur is aangegeven dat landbouw van belang is voor de biodiversiteit en de kwaliteit van het landschap. Doordat in de Omgevingsvisie de samenhang tussen onderwerpen is benoemd, worden (ogenschijnlijke) tegenstellingen voorkomen.

- Geef perspectief aan de landbouw. Provinciale riepen op om in de Omgevingsvisie een duidelijk perspectief voor de landbouw op te nemen, en te benoemen waar kansen en opgaven zijn.
  In de nieuwe Omgevingsvisie is onderscheid gemaakt tussen verschillende landbouwgebieden, afhankelijk van de condities (onder andere op het gebied van bodem en water, klimaat, natuur en milieu) ter plaatse. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de gebiedsindeling tussen zandgronden, veenweide, IJssel Vecht en Delta. Hiermee wordt duidelijkheid geboden welke kansen en ontwikkelingen we binnen het provinciale grondgebied zien voor de landbouw en in welke gebieden er bepaalde opgaven spelen waarmee rekening gehouden moet worden. Ook is in de nieuwe Omgevingsvisie opgenomen dat we bepaalde gebieden willen 'beschermen' voor de landbouw, wat inhoudt dat er in die gebieden minder ruimte geboden wordt voor andere ontwikkelingen. Tijdens het proces zijn, naar aanleiding van een oproep van Provinciale Staten, termen veranderd van 'hoogproductieve landbouw' en 'natuurinclusieve landbouw' in 'landbouwgebieden met generieke opgaven en kansen' en 'landbouwgebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen'.

- VAB beleid overal gelijk. Provinciale Staten vroegen om bij het VAB beleid overal in Overijssel gelijke uitgangspunten te hanteren.
  In de Omgevingsvisie is onderscheid gemaakt tussen verschillende landbouwgebieden, afhankelijk van de condities ter plaatse. Ontwikkelingsmogelijkheden in de twee gebieden verschillen daarom van elkaar. Om in het landbouwgebied met generieke opgaven en kansen zoveel mogelijk de landbouw te beschermen, is ervoor gekozen om daar meer beperkingen te koppelen aan de invulling van VAB's. Parallel aan het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie werd, samen met gemeenten, gewerkt aan een passend planologisch perspectief voor de transformatie van VAB's met bijbehorende erven en gronden, met aandacht voor omliggende bedrijven en maatwerk per gebied. Er is dus niet gekozen om overal dezelfde

werkwijze en uitgangspunten toe te passen, omdat elk gebied verschillend is. Daarnaast vroegen gemeenten ook om ruimte om eigen keuzes te maken.

- Houdt rekening met het bestaande. Provinciale Staten gaven mee dat in de Omgevingsvisie ook bestaand beleid en de huidige inrichting van Overijssel meegenomen moet worden en dat ontwikkelingen van bestaande situaties mogelijk blijven.
  In de Omgevingsvisie is het bestaande beleid meegenomen. Ontwikkelingen in de bestaande situatie zijn en blijven mogelijk. Wel moet er rekening gehouden worden met het beleid in de nieuwe Omgevingsvisie. Voor de manier waarop hiermee rekening wordt gehouden, wordt een onderbouwing gevraagd.

- Wees terughoudend in het gebruik van kaarten. Provinciale Staten roepen op om alleen kaarten te gebruiken die nodig zijn ter verduidelijking, voorzien van een duidelijke toelichting.
  In de Omgevingsvisie zijn een beperkt aantal kaarten opgenomen, met name voor de grote uitdagingen. Deze zijn allen van een toelichting voorzien. De kaarten die wij gebruiken hebben toegevoegde waarde omdat ze op hoofdlijnen inzicht geven in de ruimtelijke uitwerkingen (het WAAR) van de Omgevingsvisie en vormen daarmee een belangrijk onderdeel van de onderbouwing. Daarbij zijn kaarten een middel om de opgaven in een gebied "boven tafel te krijgen", met elkaar te verbinden, koppelkansen te zien en ruimtelijke gevolgen visueel te maken.

- De wens voor brede participatie. Provinciale Staten vroegen aandacht voor brede participatie, zodat ook de 'unusual' suspects en inwoners betrokken worden bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Goed verwachtingenmanagement is daarbij cruciaal. En ook een goed uitgelijnd participatieproces.
  Er is aan de start van het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie een participatieaanpak opgesteld met daarbij een 'participatie routekaart'. Die is vastgesteld door Provinciale Staten. Tussentijds is deze participatieaanpak geactualiseerd en geupdated. Provinciale Staten werden hierover dan geïnformeerd. In de participatieaanpak is uitgegaan van brede participatie op het niveau van met name consulteren. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende middelen, zoals ateliers, gebiedsdagen, interviews, gesprekken, enquête, bijeenkomsten etc.

- De relatie met Omgevingswet en taken van de provincie. Door Provinciale Staten werd de vraag gesteld wat de relatie is tussen de herziening van de Omgevingsvisie en de Omgevingswet. In het 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.
  In de Omgevingsvisie is toegelicht wat deze relatie is en welke rol de provincie binnen de kaders van de Omgevingswet heeft. Het takenpakket van de provincie is door de nieuwe Omgevingswet niet wezenlijk veranderd, wel krijgt de provincie meer erkenning voor onze rol als gebiedsregisseur. Dit sluit goed aan bij de gebiedsgerichte werkwijze die we voorstaan in de nieuwe Omgevingsvisie. Daarbij zijn gaandeweg het proces termen in de Omgevingsvisie aangepast van bijvoorbeeld 'regie' en 'sturing' naar 'samenwerking' en 'gebiedsregisseur'. Daarnaast staat tegenover dat we op basis van de nieuwe Omgevingswet een stevigere onderbouwing moeten leveren als wij opgaven van provinciaal benoemen. Dat hebben we gedaan in de Omgevingsvisie. We hebben er in de Omgevingsvisie daarbij voor gezorgd dat we bij opgaven van provinciaal belang ruimte bieden voor flexibiliteit en maatwerk voor gemeenten.

- Afstemming met beleid van andere overheden. Provinciale Staten gaven aan om ook (omgevings)visies van gemeenten, het Rijk en waterschappen mee te nemen. Vooral de afstemming tussen deze visies werd als aandachtspunt meegegeven.
  Bij het opstellen van de provinciale Omgevingsvisie is er geregeld afstemming geweest met de gemeenten, waterschappen en ook het Rijk. De visies van gemeenten, waterschappen en het Rijk zijn niet één op één overgenomen, omdat het schaalniveau van de opgaven verschilt. Bij de verdere uitvoering van

de Omgevingsvisie blijven we in gesprek met deze mede overheden. Dat doen we door middel van voorkantsamenwerking, gebiedsprocessen, nadere uitwerking in programma's, etc.

- De relatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Provinciale Staten vroegen aandacht voor de relatie tussen de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Deze moeten op elkaar aansluiten.
  Bij het opstellen van de ontwerp Omgevingsvisie is ook de Omgevingsverordening beoordeeld en waar nodig aangepast of aangevuld, zodat deze twee documenten inhoudelijk met elkaar in overeenstemming zijn. Wel is het goed om te beseffen van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening twee aparte documenten zijn met ieder hun eigen juridische status. De twee documenten spreken elkaar niet tegen, maar er zit verschil in uitwerkingsniveau. De Omgevingsvisie en Omgevingsverordening hebben een gezamenlijk traject voor besluitvorming en participatie doorlopen.

Andere provincies

- In 2020 zijn er gesprekken gevoerd met andere provincies over 'Wat voor soort Omgevingsvisie maken we?' Dit heeft een benchmark opgeleverd over een reeks van relevante onderwerpen, waaronder de inhoud, participatie en samenwerken en sturen. Uit de vergelijking van de verschillende provinciale Omgevingsvisies kwamen duidelijk verschillen in stijl naar voren: van gedetailleerde documenten met veel nuances over het omgevingsbeleid tot aan kernachtige visies die voor de uitvoering en de borging verwijzen naar verordening en (al dan niet wettelijk verplichte) programma's.
  Deze benchmark hebben we benut om provinciale Omgevingsvisies te doorgronden in het licht van de vraag "Wat voor een soort Omgevingsvisie maken we?". Daarbij is ook gebruik gemaakt van de informatie op de websites en uiteraard de Omgevingsvisies zelf. Op basis hiervan is in de notitie 'Opmaat in beleid' opgenomen dat we herkenbare en breed gedragen Omgevingsvisie willen maken, een stuk waarin vergezichten worden geschetst en waarin heldere kaders en uitgangspunten zijn opgenomen met ruimte voor flexibiliteit en wendbaarheid. De nieuwe 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.

- In 2024 hebben we een uitvraag gedaan aan de andere provincies over het detailniveau van hun Omgevingsvisies. Wat is er opgenomen in de Omgevingsvisie zelf en wat wordt nader uitgewerkt in o.a. programma's onder de Omgevingswet?
  Hieruit kwam naar voren dat er wisselende bewegingen zichtbaar zijn. Provincies zijn nog zoekende. De ene provincie wil een visie op hoofdlijnen met alle uitwerking in programma's, andere provincies willen een meer gedetailleerde Omgevingsvisie en zo weinig mogelijk werken met programma's. En veel provincies zoeken naar een tussenweg. Provincie Overijssel heeft onder andere op basis hiervan ook gekozen voor een tussenweg: een visie op hooflijnen met duidelijke doelen / opgaven / kaders, nadere uitwerking in programma's, gebiedsprocessen, projecten, initiatieven, etc.

- De relatie met omliggende provincies zou meer benoemd mogen worden in de Omgevingsvisie. Uit de consultatie van het concept van de Omgevingsvisie gaven meerdere provincies aan dat de relatie (zowel inhoudelijk als procesmatig) meer benoemd mag worden.
  De teksten van de Omgevingsvisie zijn hierop aangevuld. Zo is de procesmatige relatie en de afstemming met andere provincies toegevoegd en zijn ook grensoverschrijdende projecten meer benoemd.

Gemeenten, waterschappen en andere partners en partijen

- Zorgen om proces en participatie. In de VNG brief uit 2021 hebben gemeenten, via de VNG, hun zorgen geuit over het te doorlopen proces om te komen tot een nieuwe provinciale Omgevingsvisie.
  Naar aanleiding van deze brief is het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie aangepast. Zo zijn er stappen van beleidsvoorstellen, een Fundament en een concept Omgevingsvisie aan het proces

toegevoegd, zodat gemeenten op meerdere momenten hun input konden leveren op de stukken en om meer afstemming te creëren tussen provinciale en gemeentelijke beleidsontwikkeling. Ook is er een bestuurlijke ronde langs gemeenten georganiseerd om ook de bestuurlijke input op te halen.

- Regierol van de provincie versus 'decentraal tenzij'. Gemeenten vroegen aandacht voor de rol van de provincie zoals omschreven in de Omgevingswet. Zij vonden de rolomschrijving in het Fundament (regierol) niet passend bij het gedachtegoed van 'decentraal, tenzij'.
  Tijdens het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie zijn vier perspectieven uitgewerkt, uiteindelijk heeft PS in een motie aangegeven de voorkeur te hebben voor het perspectief 'Zelfbewust Overijssel'. Dat houdt in dat we als provincie een actievere rol pakken bij het aangaan van de grote uitdagingen die op ons af komen. Een actievere rol betekent niet automatisch dat we als provincie meer 'top-down' gaan sturen, wel maken we als provincie soms actievere en duidelijker keuzes m.b.t. beleid. We wegen daarbij altijd af of we dit doen vanuit ons provinciaal belang, of dat we de keuze beter aan de gemeenten kunnen laten. Ook hebben we een redeneerlijn ontwikkeld op basis, waarin naar voren komt waar er meer of minder lokale afwegingsruimte is. Naar aanleiding van deze reactie van de gemeenten is dit duidelijker verwoord in de Omgevingsvisie.

- Uitvoering van de Omgevingsvisie. Gemeenten vroegen zich af of de provincie vooral kaderstellend is of dat ze ook een rol heeft bij het realiseren van de opgaven? En wat is daarbij de visie op de samenwerking met mede-overheden en andere partners?
  Naar aanleiding van deze opmerking zijn de teksten in de Omgevingsvisie nader verduidelijkt. De rol van de provincie kan per opgave en gebied verschillen. Samenwerking met anderen staat altijd voorop.

- Samenhang opgaves en projecten in gebieden is onduidelijk. Partijen geven aan dat de Omgevingsvisie samenhang biedt tussen de verschillende opgaves maar vragen hoe de provincie in thematische uitwerkingen bijvoorbeeld voor wonen of natuur en in gebiedsprocessen gaat zorgen voor die samenhang?
  Dit hebben we verduidelijkt in de Omgevingsvisie. We hebben hierin beschreven hoe een startdocument kan helpen om verschillende opgaves in een gebied goed op elkaar af te stemmen.

- Behoefte aan meer houvast bij gebiedsprocessen. Gebiedspartners gaven aan behoefte te hebben aan meer houvast bij de uitwerking in de gebiedsprocessen. Zo is er in gebiedsprocessen behoefte aan een duidelijke rolverdeling vóóraf met daarbij heldere kaders: wanneer is het proces een succes en wat mogen partners van de provincie verwachten.
  Naar aanleiding van deze opmerking is in de Omgevingsvisie opgenomen dat bij de start van een gebiedsproces een startdocument opgesteld moet worden, waarin dit soort zaken opgenomen worden. Dit biedt dan duidelijkheid aan de start van een gebiedsproces, maar voorkomt dat we het nu in de Omgevingsvisie te strikt opnemen waardoor flexibiliteit niet meer mogelijk is.

- Onduidelijkheid over hoe de Rode Draden en plek krijgen in de belangenafweging. Ook onduidelijkheid over de Redeneerlijn en de plek in het Of, Waar en Hoe.
  In de Omgevingsvisie is in de teksten en in bijlage 3 een nadere toelichting opgenomen over de wisselwerking tussen de Leidende Principes, de Rode Draden en de Redeneerlijn. Daarnaast zijn met gemeenten sessies georganiseerd om te oefenen met de Redeneerlijn. Op basis daarvan zijn teksten in de Omgevingsvisie over de Redeneerlijn verduidelijkt.

- Positioneer Economie als een extra Rode Draad of voeg economie toe aan de Rode Draad Sociale Kwaliteit.
  Aan de start van het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie is aan PS gevraagd of van het thema Economie ook een aparte Rode Draad gemaakt moet worden. PS stond daar toen negatief tegenover. Om die reden is niet tegemoet gekomen aan deze oproep. We koppelen het ook niet aan de Rode Draad Sociale Kwaliteit, omdat dat al een bestaande en ook bestendige en inhoudelijke beleidslijn van de provincie is. Het thema Economie komt veelvuldig terug in de Omgevingsvisie, in een eigen uitwerking in hoofdstuk 6, maar ook gekoppeld aan andere thema's zoals verstedelijking en landbouw. Met de andere Rode Draden komen we tegemoet aan de 'zachte' kant van Brede Welvaart.

- Meningen verschillen over de Redeneerlijn. De ene partij vindt het een handig hulpmiddel voor de belangenafweging, de andere partij is bang dat dit te veel regeldruk en onderbouwing vraagt. Gemeenten en waterschappen hebben zorgen en vragen hoe ze met de Redeneerlijn moeten werken. Een vraag is of ze een onderbouwing met de redeneerlijn voor iedere functiewijziging groot en klein nodig is? Ook vragen ze hoe dit past bij bestaande afspraken die bijvoorbeeld in verstedelijkingsstrategieën zijn gemaakt.
  Om een antwoord te geven hebben we juridisch advies van Pels Rijcken gevraagd. Met dit advies hebben we de regels eenvoudiger gemaakt in de Omgevingsverordening en de toelichting in de Omgevingsverordening en Omgevingsvisie verduidelijkt. Bij kleine projecten of een gezamenlijk voortraject waarin met ons afspraken zijn gemaakt kan de onderbouwing met de redeneerlijn compacter zijn. Inmiddels hebben we een aantal een app en een ai zoekapplicatie gemaakt om makkelijker met de redeneerlijn te kunnen werken.

- Woningbouw moet meer prioriteit krijgen in de Omgevingsvisie. Meerdere partijen gaven aan dat woningbouw en de verstedelijkingsopgave meer prioriteit moet krijgen in de visie ten opzichte van andere opgaven.
  Bij het opstellen van de Omgevingsvisie is hier niet in meegegaan. Het doel van de Omgevingsvisie om de verschillende opgaven in beeld te brengen die allemaal om ruimte vragen en te werken aan integrale oplossingen. Het doel is om, o.a. met behulp van de redeneerlijn, balans te vinden in de uitvoering van deze opgaven. Daarbij moet worden gezicht naar slimme combinaties en meervoudig ruimtegebruik. Er krijgt niet bij voorbaat één thema meer prioriteit dan een ander thema.

- Zorgen dat uitbreiding niet meer mogelijk is. Meerdere partijen gaven aan dat ze zich zorgen maakten over het 'inbreiden voor uitbreiden principe'. Ze vroegen zich af of uitbreiding nog wel mogelijk is.
  In de Omgevingsvisie is dit naar aanleiding van deze reacties verder uitgewerkt. Uitbreiding is onder voorwaarden nog steeds mogelijk. Wel wordt er een onderbouwing gevraagd in de vorm van een visie over inbreiding en uitbreiding. Dit heeft als doel dat eerst alle mogelijkheden voor inbreiding worden onderzocht en er een duidelijke visie ligt voor uitbreiding.

- Graag meerdere kernen aanwijzen als streekcentra. Een aantal gemeenten wilden graag dat er meerdere kernen werden aangewezen als streekcentra.
  In de Omgevingsvisie is niet aan deze wens tegemoet gekomen. In de Omgevingsvisie wordt uitgegaan van Dagelijkse Stedelijke Systemen, waarbij met name de grote steden een centrale rol vervullen. Op een enkele plek in de provincie is de afstand tot zo'n grote stad te groot, waardoor mensen zich richten op andere middelgrote kernen (Hardenberg en Steenwijk). Daarom zijn die kernen aangewezen als streekcentrum. Het toevoegen van andere streekcentra is niet nodig. In de Omgevingsvisie is daarom het huidige beleid m.b.t. de streekcentra overgenomen.

- Onduidelijkheid over bouwen voor lokale behoefte. Gemeenten wilden meer ontwikkelingsmogelijkheden krijgen. Meerdere partijen hadden aangegeven dat het niet duidelijk is wat er valt onder bouwen voor lokale behoefte.
  In de Omgevingsvisie is deze term naar aanleiding van de reacties nader uitgewerkt en toegelicht. Iedere kern kan hierbij minimaal altijd voor de eigen behoefte bouwen. We bieden daarnaast, onder voorwaarden, ruimte om meer te bouwen. Periodiek wordt met gemeenten samen, in regionaal verband, de opgave rond woningbouw vastgesteld.

- Partners gaven aan dat mobiliteit niet voldoende naar voren komt en vroegen daarnaast aandacht van de bereikbaarheid van het landelijk gebied.
  De teksten m.b.t. mobiliteit zijn verder uitgewerkt in de Omgevingsvisie. Daarbij zijn we ingegaan op de hechte relatie tussen de keuzes ten aanzien van verstedelijking en bereikbaarheid/mobiliteit. Zowel de mobiliteit binnen regio's als regio overschrijdend. Daarnaast hebben we meer aandacht besteed aan de verschillende internationale economische verbindingsroutes via weg, water en/of spoor. Verder is meer aandacht besteed aan de mobiliteit in het landelijk gebied.

- Bevaarbaarheid van de rivieren komt onvoldoende terug in de visie. Dit zal namelijk in de toekomst onder druk komen te staan.
  Dit is verwerkt in de Omgevingsvisie. De blijvende bevaarbaarheid van de IJssel, Zwarte Water en Twentekanalen is van groot belang. De bevaarbaarheid wordt besproken in het Rijksprogramma Integraal Riviermanagement (IRM). Water en bodem sturend draagt bij aan het bevaarbaar houden en water langer vasthouden draagt bij aan het vergroten van de waterbeschikbaarheid.

- De regels voor bedrijventerreinen met hogere milieucategorieën en bedrijventerreinen die aan het water liggen zijn te streng.
  We hebben uitgelegd, zowel in de Omgevingsverordening als de Omgevingsvisie, waarom het nodig is de ruimte voor deze bedrijventerreinen te beschermen. Ook hebben we de regels aangepast, o.a. op basis van een juridisch advies van Pels Rijcken, zodat er meer balans is tussen bescherming en flexibiliteit.

- Meer concretisering gevraagd van het Leidende Principe Water en Bodem Sturend.
  In de Omgevingsvisie zijn de principes van Water en Bodem nader gebiedsgericht uitgewerkt. Met name is ook aandacht besteed aan het bestaand bebouwd gebied, dat kwam eerder te weinig naar voren. Verder is in de Omgevingsvisie en -verordening de belangrijke positie van het waterschap als kennishouder van het regionale water- en bodemsysteem nader benadrukt.

- Het eerdere uitgangspunt 'peil volgt functie' moet omgedraaid worden. Maar partners zagen ook graag dat het nieuwe uitgangspunt 'functie volgt peil' als maatwerk optie werd opgenomen.
  In de Omgevingsvisie wordt nu uitgegaan van 'functie volgt peil', dit is expliciet opgenomen. In de teksten is verder verwoord wat hiermee bedoeld wordt en ook hoeveel flexibiliteit hierin zit. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat in hoeverre dit mogelijk is, ook afhankelijk is van de locatie specifieke omstandigheden. En dat er ook technische maatregelen mogelijk zijn. Verdere uitwerking vindt plaats in gebiedsprocessen, programma's, projecten en initiatieven.

- Behoud technische mogelijkheden om integrale afwegingen te kunnen maken bij gewenste ontwikkelingen.
  In de Omgevingsvisie is verduidelijkt dat we zoeken naar oplossingen die passen bij het natuurlijke systeem, maar dat daarbij ook altijd technische oplossingen mogelijk blijven. Wel moeten de afwegingen eerst starten met het respecteren van het natuurlijke water- en bodemsysteem. Om een antwoord

te geven op de doorzettende klimaatverandering is het nodig om toe te werken naar een robuuster bodem- en watersysteem.

- Er ontbreekt aandacht voor de langere termijn van de energieopgaven, zoals bijvoorbeeld aandacht voor kernenergie en waterstof. Netcongestie en het energiesysteem komt ook te weinig terug.
  Tijdens het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie is er ook een Energievisie opgesteld. Daarin is gekeken naar het energiesysteem van de toekomst en wat dat vraagt. Uitkomsten van de Energievisie zijn later verwerkt in de Omgevingsvisie, waardoor er tegemoet is gekomen aan deze oproep.

- Er is onduidelijkheid over het onderscheid in de twee landbouwgebieden en gebruikte termen als natuurinclusieve landbouw, kringloop landbouw en duurzame landbouw. Daarnaast zijn niet alle partners blij met het onderscheid of stellen ze een andere indeling voor. Het is niet altijd duidelijk hoe dit onderscheid is bepaald.
  In de Omgevingsvisie worden nu maar twee termen gebruikt om het onderscheid te maken tussen de twee typen grondgebonden landbouw. Deze hebben een omschrijving in de teksten gekregen. Het onderscheid is gebaseerd op een ontwerpend onderzoek van de WUR in samenwerking met de provincie. Dit onderzoek was al vooruitlopend op het opstellen van de Omgevingsvisie opgesteld. De basis voor het onderscheid is nu nadrukkelijker benoemd in de Omgevingsvisie. De precieze uitwerking van het ondernemersperspectief volgt in de landbouwvisie of in programma's die later worden gemaakt.

- Sommige gebiedspartners vonden dat in de Omgevingsvisie het toekomstperspectief voor de landbouw ontbrak.
  In de Omgevingsvisie is nu toegelicht dat de Omgevingsvisie het ruimtelijke beleid voor de landbouw op hoofdlijnen geeft. In de nog op te stellen landbouwvisie wordt dit nader uitgewerkt, waarbij ook ingegaan wordt op het ondernemersperspectief.

- Verschillende gebiedspartners misten in de Omgevingsvisie de overgangsgebieden rond natuurgebieden. Zij stelden dat juist deze overgangsgebieden een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding en herstel van biodiversiteit in Natura 2000 gebieden.
  In de Omgevingsvisie is een globalere gebiedsindeling opgenomen dan in het Fundament, waarbij de voormalige overgangsgebieden uit het Fundament onderdeel zijn geworden van "landbouwgebieden met gebiedsspecifieke opgaven en kansen". Door deze globalere indeling hebben we meer flexibiliteit om de doelen te realiseren met passend gebiedsgericht maatwerk.

- Onduidelijkheid over de status van Basiskwaliteit natuur.
  In de Omgevingsvisie is de status van Basiskwaliteit natuur meer toegelicht. Het betreft inspirerend en stimulerend beleid. In de Catalogus Gebiedskenmerken is basiskwaliteit natuur nu ook opgenomen.

- Vanuit de Omgevingseffect Rapportage (OER) wordt aangegeven dat er onzekerheid bestaat over behalen doelen uit de Omgevingsvisie.
  In hoofdstuk 5 van de Omgevingsvisie, waar de bestuursstijl en uitvoering is beschreven, hebben we concreter benoemd met welke programma's, visies, gebiedsprocessen of projecten we uitvoering willen geven aan het beleid dat beschreven is in de visie. Met de monitor leefomgeving (ook beschreven in hoofdstuk 5 van de Omgevingsvisie) gaan we monitoren in hoeverre doelen gehaald worden. Op basis van de uitkomsten van de monitor van de leefomgeving bekijken we of ons omgevingsbeleid aangevuld, aangepast of geactualiseerd moet worden.

Inwoners en overige belanghebbenden

- Gezonde, veilige, groene leefomgeving is belangrijk. Uit de in 2020 gehouden enquête kwam naar voren dat inwoners 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.
  De Omgevingsvisie richt zich op alle genoemde thema's die door de respondenten zijn genoemd. Deze uitkomsten van de enquête hebben er onder andere toe geleid dat er meer aandacht is besteed aan gezondheid en groen in de leefomgeving.

- Verschil tussen stad en land. In stedelijke gebieden wordt meer belang gehecht aan 'levendige binnensteden', 'goede bereikbaarheid met OV en fiets' en in de landelijke gebieden wordt meer belang gehecht aan een sterke landbouwsector en een goed noaberschap.
  De Omgevingsvisie richt zich op alle genoemde thema's die door de respondenten zijn genoemd. Deze uitkomsten van de enquête hebben er onder andere toe geleid dat er meer aandacht is besteed aan het verschil tussen het bebouwde gebied en de groene omgeving. Dit verschil is in de teksten van de Omgevingsvisie sterker benadrukt.

- Zorgen om woningaanbod. Uit de in 2020 gehouden enquête kwam naar voren dat inwoners vinden dat de overheid meer aandacht moet besteden aan 'passend woningaanbod' en dat ze vinden dat de ontwikkeling daarvan de laatste jaren ongunstig is geweest. Dit geven met name jongeren tot 35 jaar en mensen tussen 50-64 aan.
  Woningbouw is een belangrijk thema in de Omgevingsvisie. Daarnaast wordt er ook aandacht aan dit thema besteed in de woondeals, woonafspraken en verstedelijkingstrategieën.

- Te veel aandacht geweest voor bepaalde thema's. Inwoners vonden dat een aantal thema's te veel aandacht hebben gehad, daarbij gaven ze aan dat hier wel op veel van deze thema's verbetering te zien is. Ze vonden bijvoorbeeld dat er te veel aandacht was geweest voor bereikbaarheid met de auto, voor waterveiligheid en beleefbare natuur.
  In de Omgevingsvisie is geprobeerd een passende balans te vinden tussen alle thema's die spelen in de fysieke leefomgeving. Hierdoor krijgen bepaalde thema's niet meer aandacht dan andere thema's.

- Verdeeldheid over nieuwe ontwikkelingen ten koste van natuur en landschap. Inwoners waren verdeeld over het uitbreiden van bijvoorbeeld infrastructuur, het aanleggen van zonnevelden, het gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden zoals bijvoorbeeld woningbouw, als dit ten koste gaat van natuur en landschap. Hoewel er grote behoefte is aan deze zaken, mag dat voor velen niet ten koste gaan van het 'onbebouwde' gebied.
  Een belangrijk onderdeel van de Omgevingsvisie is het omgaan met schaarse ruimte. Het dilemma dat de respondenten schetsen, was een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van de visie. Om te kunnen zorgen voor een goede belangenafweging is daarom een redeneerlijn ontwikkeld die een belangrijke plek heeft gekregen in de Omgevingsvisie.

- Voorkeur voor laagdrempelige participatie. Meer dan de helft van de respondenten van de in 2020 gehouden enquête gaven aan op de een of andere manier betrokken te willen zijn bij het ruimtelijk beleid van de provincie. Voor een derde van deze groep was het voldoende om op de hoogte te worden gehouden. Vier op de tien Overijsselaars wilden daadwerkelijk meepraten, waarbij de voorkeur uitging naar laagdrempelige participatievormen: de bereidheid om een enquête in te vullen of te reageren op social media was groter dan naar een inspraakavond komen. Voor de mensen die geen behoefte hadden om mee te praten, was 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, was dat de

provincie te ver van hun dagelijks leven af staat. De bekendheid met de Omgevingsvisie is in alle leeftijds- en opleidingsgroepen relatief beperkt.
Tijdens het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie is actief ingezet op het ophalen van informatie en wensen van inwoners, en dan met name ook van de 'unusual suspects'. Daarom is veel informatie gedeeld via de website en social media (bijvoorbeeld de filmpjes voor en tijdens de ter inzagelegging van het ontwerp van de Omgevingsvisie). Andere laagdrempelige participatie die is ingezet was bijvoorbeeld het evenement Tienskip, het rondreizend panorama, de IJsselbiennale en de tentoonstelling in de Museumfabriek. Op deze manier hebben we geprobeerd om aan de wens voor laagdrempelige participatie tegemoet te komen.

- In de periode najaar 2021 tot voorjaar 2022 hebben veel gesprekken met inwoners plaatsgevonden over wat volgens hen de Overijsselse identiteit kenmerkt. Thema's die naar voren kwamen waren: Noaberschap, wonen, ruimte, wegen, rust, veiligheid, unieke natuur, levendige steden, prachtige buitengebieden, IJssel Vecht Regge Reest en Dinkel, landgoederen en kastelen, Hanze, toerisme. Waarden die men belangrijk vinden zijn: verbinding, nuchterheid, gemoedelijkheid, veilig voelen, groeten op straat, rustig 'we nemen de tijd', gastvrij, bescheiden en toch trots, diversiteit, verenigingsleven, familiebedrijven.
  Op basis van de opgehaalde informatie zijn verschillende thema's meer naar voren gebracht in de Omgevingsvisie, met name de sociale aspecten als noaberschap, beleving van het landschap, verenigingsleven en vrijwilligerswerk.

- In april 2024 hebben jongeren tijdens het event Tienskip 'Overijssel van de toekomst' samengevat in een door AI samengestelde afbeelding. Zo zijn er visuele toekomstbeelden ontstaan. Kernwoorden voor het landelijk gebied waren: goed OV, auto's, fietssnelwegen, ontmoetingsplekken, bos en biodiversiteit, weilanden en lokale voedselproductie, supermarkt en goede basisvoorzieningen, duurzame energie, tentfeesten en boerenmarkten. Voor het stedelijk gebied waren de kernwoorden: reactie zoals bioscoop en bars, hoogbouw, stadsparken met bos en water, groen op daken, openbaar vervoer, duurzame energie, frisse lucht, autoluw, veel winkels en eetgelegenheden.
  De tijdens het evenement opgehaald informatie is vergeleken met het concept van de Omgevingsvisie die op dat moment in ontwikkeling was. Geconcludeerd kon worden dat in het concept van de Omgevingsvisie aandacht is besteed aan de thema's die voor de jongeren belangrijk zijn.

- In 2024 zijn diverse inwoners van Overijssel geïnterviewd over wat zij belangrijk vinden in hun leefomgeving. Naar voren kwam dat de inwoners diverse interesses en meningen hebben. Veel genoemde thema's waren wonen, duurzaamheid, gezondheid, sociale kwaliteit, natuur en landbouw.
  Een aantal van interviews zijn opgenomen in het ontwerp van de Omgevingsvisie. De door de geïnterviewde thema's komen allemaal terug in de nieuwe Omgevingsvisie. Hiermee kon geconcludeerd worden dat de Omgevingsvisie aandacht besteed aan wat de inwoners van Overijssel belangrijk vinden.

Toetsingsadvies Commissie voor de milieueffectrapportage 'Hoe behalen we doelen in de uitvoering van de Omgevingsvisie in programma's en gebiedsprocessen?
In het Omgevingseffectrapport (OER) staat dat we sommige doelen niet halen zoals waterkwaliteit, natuur, gezondheid en drinkwater. De Commissie wil dat we in het OER mogelijkheden onderzoeken hoe we deze doelen kunnen halen. Wij vinden het ook belangrijk dit te onderzoeken, maar doen dat niet in het OER. In de zienswijzennota staat een hoofdstuk over het OER. Daarin erkennen we dat we niet alle doelen halen en verder willen uitwerken hoe we de doelen kunnen bereiken. We beschrijven wat we nu al doen en waar nog extra stappen nodig zijn.

CONCLUSIE
De participatie in het proces van de Omgevingsvisie Overijssel leverde een brede en diverse input op. Er waren uiteenlopende bijdragen, maar duidelijke rode draden zoals duurzaamheid, samenwerking, identiteit en innovatie, lokaal maatwerk kwamen steeds naar voren. Deze inzichten zijn meegenomen in het beleidsproces en vertaald naar concrete voorstellen voor de nieuwe Omgevingsvisie.

Samenwerking als cruciaal element
Er werd veel nadruk gelegd op samenwerking tussen provincie, gemeenten en andere partijen. Stakeholders benadrukten dat een gezamenlijke aanpak nodig is om complexe opgaven aan te pakken.

Duurzaamheid en klimaat als centrale thema's
Er was brede consensus over het belang van duurzaamheid, water en bodem als basis voor ruimtelijke ordening en de noodzaak van klimaatadaptatie.

Woonopgave is een belangrijke opgave.
Er was brede consensus over dat er actief ingezet moet worden om het woonprobleem op te lossen. Wel op een manier dat dit het landschap en leefomgeving niet te veel aantast. Uitbreiding is wel nodig.

Identiteit en leefbaarheid als belangrijke pijlers
Inwoners hechtten veel waarde aan noaberschap, rust, natuur en veiligheid, wat sterk terugkwam in de participatiemomenten.

Balans tussen innovatie en behoud van tradities
Innovatieve oplossingen zoals smart mobility en duurzame energie werden veel genoemd, maar ook de wens om Overijsselse tradities en landschappen te behouden.

Generiek en lokaal
Partners gaven veelvuldig aan om ruimte te laten voor lokaal maatwerk en gebiedseigen uitwerkingen, omdat elk gebied andere opgaven heeft en andere oplossingen vraagt.

Verscheidenheid aan belangen en perspectieven
De bijdragen waren gevarieerd: van technische en beleidsmatige inzichten tot persoonlijke wensen van inwoners en jongeren. Toch kwamen bepaalde thema's zoals duurzaamheid, samenwerking en ruimtelijke kwaliteit steeds terug als verbindende elementen.

---

07 WEGING EN VERANTWOORDING

De input van de participatie heeft op verschillende manieren invloed gehad op de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingsvisie Overijssel, zie ook hiervoor. Niet alle ingebrachte punten hebben direct geleid tot aanpassingen. Hieronder is op hoofdlijnen beschreven hoe de participatie-input is gewogen, welke argumenten in het besluitvormingsproces zijn gebruikt en hoe verschillende belangen zijn afgewogen.

HOE HEEFT DE INPUT VAN DE PARTICIPATIE GELEID TOT VERANDERINGEN?

Verankering van belangrijke thema's

Uit de participatie kwamen enkele duidelijke thema's naar voren, zoals duurzaamheid, identiteit, samenwerking en gebiedsgericht werken. Deze thema's zijn verwerkt in het Fundament van de Omgevingsvisie, verder uitgewerkt in beleidsvoorstellen en uiteindelijk opgenomen in de Omgevingsvisie. Bijvoorbeeld:

- De thema's noaberschap, gezondheid, sociale kwaliteit, rust en natuur die inwoners benoemden, zijn opgenomen in de visie. Er is beleid opgenomen over Sociale Kwaliteit en Gezondheid, en brede welvaart is een overkoepelend thema geworden in de Omgevingsvisie.
- Het belang van water en bodem als basis is sterker benadrukt in het beleid, mede door signalen uit de participatie.

Aanpassing in proces en participatievormen

De behoefte aan méér interactie en participatie werd duidelijk uit de eerste rondes van gesprekken. Dit leidde tot een verbreding van het participatieproces, waarbij:

- Meer ruimte werd genomen voor dialoog met Provinciale Staten en stakeholders.
- Een spiegelgroep en denktank werd samengesteld om nauwer met gemeenten samen te werken.
- Gebiedsdagen werden georganiseerd om input op te halen van stakeholders.
- Een bestuurlijke ronde heeft plaatsgevonden om ook de bestuurlijke wensen van gemeenten en waterschappen op te halen.
- Extra interviews en participatiemomenten met inwoners en jongeren zijn georganiseerd om hun perspectieven beter in te bedden.

Gebiedsgerichte uitwerking

Het proces benadrukt dat verschillende regio's in Overijssel andere uitdagingen en kansen hebben. Dit heeft geleid tot een meer gebiedsgerichte aanpak, waarbij voor gebieden specifieke beleidslijnen zijn opgesteld. Bijvoorbeeld:

- Er zijn gebiedseigen perspectieven opgesteld en toegevoegd aan de Omgevingsvisie.
- Er is gebiedsspecifiek beleid voor landbouw ontwikkeld.
- De gebiedsindeling m.b.t. water en bodem sturend is leidend bij ontwikkelingen (zandgronden, veenweidegebieden, IJssel Vecht en Delta, bebouwd gebied).
- Bij de verschillende thema's zijn gebiedsgerichte opgaven nadrukkelijker benoemd.

Verandering in bestuursstijl en regierol van de provincie

Vanuit gemeenten en partners kwam kritiek op de manier waarop de provincie de regie voerde. Buurprovincies gaven aan dat ze de grensoverstijgendheid misten. Dit leidde ertoe dat in het proces meer ruimte werd gegeven aan samen optrekken met gemeenten, waterschappen en buurprovincies. Dit betekende:

- Duidelijkere omschrijvingen over de rolverdeling tussen provincie en gemeenten.
- Het benadrukken van de rol van de waterschappen.
- Meer aandacht voor provinciegrensoverschrijdende opgaven en processen.
- Het benadrukken van een "samenwerkende overheid" in de besluitvorming.
- Ontwikkeling van een redeneerlijn met meer of minder ruimte voor lokale afwegingen.

WANNEER HEEFT PARTICIPATIE NIET TOT VERANDERING GELEID EN WAAROM?

Keuzes die botsen met provinciaal belang

Sommige inbreng uit participatie stond haaks op bestaande beleidskaders of provinciale verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld:

- Suggesties om bepaalde ontwikkelingslocaties meer lokaal te bepalen, terwijl de provincie juist de regie wilde houden op bovenregionale vraagstukken.
- Verzoeken om duidelijker aan te geven waar welke ontwikkelingen mogen plaatsvinden. De provincie heeft ervoor gekozen om de locatieafweging te laten plaatsvinden via de redeneerlijn.

Conflicterende belangen tussen stakeholders

Er waren situaties waarin belangengroepen tegengestelde opvattingen hadden, waardoor niet iedereen tevreden kon worden gesteld. Bijvoorbeeld:

- Agrarische belangen versus natuurbescherming in de groene omgeving. De provincie heeft hierin geprobeerd een balans te vinden door ruimte te bieden voor duurzame landbouwontwikkeling, maar zonder de natuurbescherming te verwaarlozen.
- Ontwikkelplannen voor wonen en werken versus vrijhouden van de groene omgeving. De provincie heeft hierin, op basis van het uitgangspunt inbreiding voor uitbreiding, hier een balans in te vinden. Er wordt nu wel meer onderbouwing gevraagd, voordat nieuwe ontwikkelingen in de groene omgeving mogen plaatsvinden.
- Duidelijke keuzes maken in de visie versus visie op hoofdlijnen houden. De provincie heeft ervoor gekozen om een visie op hoofdlijnen op te stellen die richting geeft voor de toekomst. Deze visie is vervolgens nader uitgewerkt in hoofdstuk 6 met ambities, doelen en opgaven en kaders voor beleid. Waar nodig of gewenst is dit meer of minder gedetailleerd uitgewerkt in de visie.

OP BASIS WAARVAN IS BESLOTEN WELKE INPUT WERD MEEGENOMEN?

Bij het wegen van de input werden de volgende argumenten en criteria gehanteerd:

Provinciale beleidskaders en wettelijke verplichtingen

Input moest passen binnen de Omgevingswet en nationale en Europese regelgeving.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Praktische en financiële haalbaarheid speelde een rol in de beoordeling van voorstellen.

Balans in thema's

Alle thema's van de fysieke leefomgeving zijn belangrijk, er is niet één thema belangrijker dan een andere. Wel zijn de grote uitdagingen op het gebied van klimaat en energie, landbouw en natuur en verstedelijking en mobiliteit centraal gesteld.

Consensus en draagvlak onder stakeholders

Oplossingen die steun kregen van meerdere belanghebbenden, hadden een grotere kans om te worden verwerkt.

Gebiedsgerichte differentiatie

Sommige kwesties werden regionaal uitgewerkt in plaats van in de algemene visie, om beter aan te sluiten bij lokale realiteiten.

HOE ZIJN VERSCHILLENDE BELANGEN AFGEWOGEN?

Proces van belangenafweging
Er is gewerkt met participatiemomenten zoals gebiedsateliers, werksessies, gebiedsdagen, consultatierondes, raakvlakkensessies en bestuurlijke rondes waarin stakeholders input konden geven. Discussies werden gevoerd over tegenstrijdige belangen, bijvoorbeeld tussen woningbouw, landbouw en natuurontwikkeling.

De provincie ontwikkelde een gestructureerde manier om afwegingen te maken, waarbij:
01 De provinciale rol en kaders werden bepaald.
02 Belangen werden geïnventariseerd.
03 Scenario's werden afgewogen.
04 Gebiedsgerichte maatwerkoplossingen werden gezocht.

Resultaat: Compromissen en integrale oplossingen
Bijvoorbeeld:
- In de discussie over landbouw en natuur is gekozen voor een combinatie van maatregelen waarbij duurzame landbouw gestimuleerd wordt, maar ook natuurherstel een duidelijke plek krijgt.
- Er wordt ingezet op inbreiding boven uitbreiding, waarbij uitbreiding nog steeds (mits goed onderbouwd) mogelijk blijft.

CONCLUSIE
De participatie had een belangrijke invloed op de Omgevingsvisie, maar niet alle input leidde tot verandering. De provincie heeft tijdens het proces provinciaal belang, haalbaarheid en uitvoerbaarheid, balans, draagvlak en juridische kaders afgewogen. Waar belangen botsen, werden compromissen gezocht, vaak via een gebiedsgerichte aanpak. De participatie heeft vooral geleid tot meer samenwerking, een bredere participatiestrategie en thematische aanscherpingen, terwijl de provincie haar regierol behield in grote transitieopgaven.

---

08 TERUGKOPPELING

Er is aan diverse stakeholders en aan Provinciale Staten teruggekoppeld op de volgende manieren.

- Startnotitie Herziening Omgevingsvisie 2020 1
  Bespreeknotitie PS m.b.t. de uitgangspunten voor het maken van een nieuwe Omgevingsvisie.
- Voortgang Herziening Omgevingsvisie 2020 document
  Informeren en bespreken met PS-voortgang van het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie.
- Gespreksnotitie Herziening Omgevingsvisie: Opmaat naar beleid 2020
  Gespreksnotitie+Herziening+Omgevingsvisie+op+maat+naar+beleid en
  Statenvoorstel+Omgevingsvisie+Opmaat+naar+beleid(gec)
  Bespreeknotitie voor PS m.b.t. proces en inhoud nieuwe Omgevingsvisie. En daarna besluitvorming.
- Routekaart Omgevingsvisie: Microsoft Outlook - Stijl voor memo
  Informeren PS en mogelijkheid bieden bespreken vervolg proces nieuwe Omgevingsvisie.
- Onderzoeksagenda Omgevingseffectrapportage Nieuwe Omgevingsvisie Overijssel 2021
  Onderzoeksagenda+Omgevingseffectrapportage+Nieuwe+Omgevingsvisie+Overijssel en
  Statenvoorstel+vaststelling+onderzoeksagenda+o e r +nieuwe+omgevingsvisie
  Informeren bespreken met PS onderzoeksagenda voor het op te stellen Omgevingseffectrapport voor de nieuwe Omgevingsvisie.
- Verdieping evaluatie Omgevingsvisie in drie casussen 2021 document

Evaluatie met PS van de Omgevingsvisie, zodat de uitkomsten meegenomen konden worden bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie.

- Brief VNG 2021: document
  Reactie van de VNG over het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie. Dit heeft geleid tot het eerst opstellen van beleidsvoorstellen en een Fundament, voordat er een ontwerp Omgevingsvisie werd opgesteld.
- Voortgang Nieuwe Omgevingsvisie 2022 document
  Informeren PS over voortgang en uitkomsten bestuurlijke overleg m.b.t. het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie.
- Veranderde insteek PS-behandeling Fundament Nieuwe Omgevingsvisie 2022 Veranderde+insteek+PS+behandeling+Fundament+nieuwe+Omgevingsvisie+(gec)
  Verandering in het proces om te komen tot een nieuwe Omgevingsvisie n.a.v. de VNG-brief en bestuurlijke bespreking die daarop volgde. Dit heeft eveneens geleid tot verbreding van de participatieaanpak.
- Statenvoorstel Fundament Nieuwe Omgevingsvisie 2022 incl hoofdlijnennotitie reacties gemeenten en waterschappen op beleidsvoorstellen Statenvoorstel+Fundament+voor+de+nieuwe+Omgevingsvisie+(gec)
  Bespreekstuk voor PS waarop zij met moties wijzigingen of accenten mee konden geven voor het vervolgproces. Daarnaast bevat dit de beantwoording van de reacties die door gemeenten en waterschappen waren ingediend op de beleidsvoorstellen. Hierin wordt uitgelegd hoe hun input is meegenomen of waarom bepaalde suggesties niet zijn overgenomen.
- Vervolgproces nieuwe Omgevingsvisie en beantwoording moties en amendementen en reacties op het Fundament 2022 brief_van_gs_PS22-000220 en Bijlage_I_Beantwoording_van_moties_amendementen_zienswijzen_en_reacties_op_het_Fundament
  Informeren PS en terugkoppelen hoe de aangenomen moties op het Fundament verwerkt worden in de concept nieuwe Omgevingsvisie. Daarnaast bevat dit een terugkoppeling aan de indieners van reacties op het Fundament. Hierin wordt uitgelegd hoe hun input is meegenomen of waarom bepaalde suggesties niet zijn overgenomen.
- Statenbrief stand van zaken nieuwe Omgevingsvisie (o.a. beeldverslagen gebiedsdagen) 2023 Bijlage+1_+Statenbrief+Stand+van+zaken+nieuwe+Omgevingsvisie+(1) en brief_van_gs_PS23-001308 en https://overijssel.notubiz.nl/document/13474201/2/Opbrengst+gebiedsdagen+en+hoe+nu+verder+voor+Nieuwe+Omgevingsvisie+en+het+Provinciaal+Programma+Landelijk+Gebied?connection_type=16&connection_id=894113
  Na elke ronde van gebiedsdagen werden uitgebreide verslagen gedeeld met de deelnemers. De opbrengsten werden geanalyseerd en met betrokkenen teruggekoppeld in vervolgbijeenkomsten.
- In 2023 en 2024 werd een visueel toekomstbeeld van de provincie gepresenteerd via een rondreizend panorama, zodat inwoners en organisaties konden zien hoe hun input is meegenomen.
- Concept nieuwe Omgevingsvisie 2024 brief_van_gs_PS24-000518 en Reactiedocument concept nieuwe Omgevingsvisie 2024 brief_van_gs_PS25-000176 en Reactiedocument
  De conceptversie van de Omgevingsvisie werd in 2024 breed gedeeld met stakeholders voor informele consultatie. Reacties van belanghebbenden zijn verzameld, geanalyseerd en besproken binnen Gedeputeerde Staten. De provincie stuurde een reactiedocument naar alle partijen die een reactie hadden ingestuurd. Daarin is toegelicht hoe met de reacties zal worden omgegaan bij het opstellen van de ontwerp nieuwe Omgevingsvisie.
- Tijdens het Tienskip-event in 2024 werden jongeren gevraagd naar hun visie op de toekomst van Overijssel. De provincie verwerkte hun input in visuele toekomstbeelden, die later in de Omgevingsvisie werden geïntegreerd.
- Ontwerp nieuwe Omgevingsvisie 2025 Brief+aan+PS+01 en Zienswijzennota ontwerp nieuwe Omgevingsvisie 2025: PM

De ontwerpversie van de Omgevingsvisie werd in 2025 breed gedeeld met stakeholders voor informele consultatie. Reacties van belanghebbenden zijn verzameld, geanalyseerd en besproken binnen Gedeputeerde Staten. De provincie stuurde een zienswijzennota naar alle partijen die een zienswijzen hadden ingestuurd, waarin wordt ingegaan op hun zienswijze en op welke wijze deze is meegenomen bij het opstellen van de definitieve Omgevingsvisie. Ook is aangegeven wanneer er zaken niet zijn meegenomen en waarom niet.

- De provincie heeft via verschillende publiekskanalen, zoals de provinciale website en nieuwsbrieven, inwoners geïnformeerd over de voortgang van de Omgevingsvisie.
- Quotes en inzichten uit inwonersgesprekken zijn direct verwerkt in het Fundament van de Omgevingsvisie. Die zijn later niet teruggekomen in de ontwerp Omgevingsvisie, dat was een besluit van GS. Wel zijn er een aantal interviews met inwoners opgenomen in de ontwerp en definitieve Omgevingsvisie.

CONCLUSIE
De provincie Overijssel heeft een breed scala aan methoden gebruikt om de opbrengsten van de participatie terug te koppelen. Voor gemeenten en waterschappen gebeurde dit via ambtelijke en bestuurlijke overleggen, werksessies, raakvlakkensessies en reactiedocumenten. Voor maatschappelijke organisaties en belangengroepen werden verslagen, gebiedsdagen en informatiesessies georganiseerd. Inwoners werden via publiekskanalen en het rondreizend panorama geïnformeerd, terwijl jongerenparticipatie visueel werd verwerkt.

---

09 REFLECTIE EN LEERPUNTEN

REFLECTIE OP HET PROCES VAN PARTICIPATIE EN BESLUITVORMING

Het participatieproces binnen de herziening van de Omgevingsvisie Overijssel kende zowel sterke punten als uitdagingen. In deze reflectie worden de belangrijkste dilemma's, successen, knelpunten en aandachtspunten voor toekomstige processen beschreven.

Dilemma's in het proces
Het proces kende enkele complexe afwegingen die invloed hadden op de besluitvorming.

Regie versus participatie

- De provincie wilde meer participatie en co-productie, maar moest tegelijkertijd haar eigen rol als regisseur behouden. Dit leidde soms tot spanningen, vooral bij gemeenten die meer invloed wensten.
- Dilemma: Hoe geef je participatie een serieuze plek zonder dat het proces verzandt in langdurige discussies zonder concrete uitkomsten?

Ruimteclaims en belangentegenstellingen

- Er was een continue afweging tussen economische ontwikkeling, woningbouw, natuurbehoud en landbouw.
- Vooral bij de gebiedsgerichte uitwerking ontstonden spanningen tussen gemeenten, boeren, natuurorganisaties en bedrijven.
- Dilemma: Hoe combineer je de verschillende claims op schaarse ruimte zonder een sector te benadelen?

Tijdsdruk versus zorgvuldigheid

- De provincie had een ambitieuze planning, maar gaandeweg werd duidelijk dat méér tijd nodig was om stakeholders goed te betrekken en te luisteren naar zorgen.
- Dit leidde tot uitstel van besluitvorming (bijvoorbeeld door extra consultaties en een verbreding van de participatiestrategie).

- Dilemma: Hoe balanceer je snelheid en daadkracht met een participatief proces waarin alle partijen zich gehoord voelen?
- Wees je ervan bewust dat particpatie veel tijd, inzet en menskracht vraagt. Neem dat mee in de afweging over de balans.

Wat verliep bijzonder goed?

Brede en diverse participatie

- De provincie heeft veel verschillende groepen betrokken: inwoners, maatschappelijke organisaties, jongeren, gemeenten en waterschappen.
- Met name het Rondreizend Panorama en het jongeren-event Tienskip waren vernieuwende manieren om input te verzamelen.
- De gebiedsgerichte aanpak zorgde voor maatwerk en regionale differentiatie.

Lerende evaluatie en flexibiliteit

- Het proces was adaptief, waardoor de provincie haar participatiestrategie kon verbreden toen bleek dat er behoefte was aan meer interactie.
- Bijvoorbeeld: De oprichting van een spiegelgroep en denktank voor nauwere samenwerking met gemeenten was een reactie op feedback uit eerdere fasen. Maar ook het toevoegen van de stappen van een Fundament en concept Omgevingsvisie.

Wat verliep bijzonder lastig?

Kritiek vanuit gemeenten op regierol provincie

- Sommige gemeenten vonden dat de provincie te veel bovenregionale kaders bepaalde en te weinig ruimte gaf voor eigen beleidsvrijheid.
- Dit leidde in oktober 2021 zelfs tot een brief van VNG Overijssel met zorgen over het proces. Deze zorgen zijn blijven bestaan tot en met de vaststelling van de ontwerp Omgevingsvisie.
- Het zoeken naar balans tussen opnemen van beleid en ruimte bieden voor flexibiliteit, maatwerk en lokale afwegingsruimte is en blijft lastig. Met name omdat de meningen en wensen van participanten daarover verschillen.

Conflicterende belangen tussen sectoren

- De landbouwsector voelde zich soms ondergewaardeerd in discussies over natuur en duurzaamheid.
- Sommige natuurorganisaties vonden dat de provincie juist te weinig durfde te kiezen voor harde beleidsregels.
- Dit maakte het moeilijk om compromissen te vinden die voor alle partijen acceptabel waren.

Weerstand tegen snelheid van besluitvorming

- In de zomer van 2022 werd het Fundament niet ter vaststelling, maar voor wensen en bedenkingen aan Provinciale Staten voorgelegd.
- Dit was een direct gevolg van weerstand tegen het proces, de snelheid en de inhoud van de plannen.
- Pas na extra gesprekken met gemeenten en waterschappen kon het proces weer verder.

Aandachtspunten voor toekomstige processen
Op basis van deze ervaringen zijn er enkele lessen te trekken voor toekomstige participatie- en beleidsvormingstrajecten:

Nog eerder en intensiever gemeenten en waterschappen betrekken

- Een eerdere en structurelere betrokkenheid van gemeenten had mogelijk voorkomen dat er zoveel kritiek kwam op de provinciale regierol.
- Toekomstig proces: meer gezamenlijke visievorming in plaats van consultatie achteraf.

Duidelijker afbakenen van participatieruimte

- Niet alle participanten wisten precies waarover ze wel en niet invloed hadden. Dit leidde soms tot frustraties.
- Een heldere participatiehiërarchie kan helpen: Wat ligt vast? Waar kunnen stakeholders echt meebeslissen?

Blijvend inzetten op innovatieve en toegankelijke participatievormen

- De combinatie van digitale enquêtes, fysieke bijeenkomsten en visuele presentaties (zoals het Rondreizend Panorama) zorgde voor brede betrokkenheid.

Vooraf meer ruimte nemen voor omgevingsdialoog

- De vertraging die ontstond had deels voorkomen kunnen worden door vóór het opstellen van kaders een bredere dialoog te voeren over ruimtegebruik en keuzes.

Accepteren dat niet iedereen het met elkaar eens is

- Vooraf beseffen (zowel ambtelijk als bestuurlijk) dat meningen en belangen van participanten verschillen.
- Het maken van keuzes is noodzakelijk, maar een goede toelichting op die keuze is daarbij cruciaal.

CONCLUSIE

Het participatieproces rondom de Omgevingsvisie Overijssel was breed opgezet en innovatief, maar bracht ook uitdagingen met zich mee. De provincie balanceerde tussen regie en participatie, snelheid en zorgvuldigheid, en tegenstrijdige belangen in de ruimtelijke ordening. Belangrijke lessen zijn onder andere het vroeger betrekken van medeoverheden en partners, duidelijkere afbakening van participatieruimte, meer duidelijkheid in de processtappen en blijvend inzetten op vernieuwende participatievormen. Wees je ervan bewust dat het inzetten op uitgebreide en brede participatie veel vraagt op het gebied van menskracht, inzet en tijd.