



Opgaven in beeld

Overijssel, 2023

Colofon

Uitgave provincie Overijssel 2023

Inhoudsopgave

	Inleiding	4
	a. Context van het nu	4
	b. Uitgangspunten	5
	i. Een houdbaar systeem	5
	ii. Samen en gebiedsgericht werken	5
	iii. Wettelijke en reguliere taken	6
	c. Verbindende opgaven: brede welvaart	7
Hoofdstuk 1	Klimaat en Energie	8
	Kern van de opgaven	8
	Context van de ontwikkelingen	8
	Betekenis voor Overijssel	10
Hoofdstuk 2	Natuur en Landbouw	12
	Kern van de opgaven	12
	Context van de ontwikkelingen	13
	Betekenis voor Overijssel	14
Hoofdstuk 3	Verstedelijking en Mobiliteit	16
	Kern van de opgaven	16
	Context van de ontwikkelingen	17
	Betekenis voor Overijssel	17
Hoofdstuk 4	Economische opgaven	19
	Kern van de opgaven	19
	Context van de ontwikkelingen	19
	Betekenis voor Overijssel	20
Hoofdstuk 5	Sociaal-maatschappelijke opgaven	22
	Kern van de opgaven	22
	Context van de ontwikkelingen	23
	Betekenis voor Overijssel	24
	Financiën	25
	Kern van de opgaven	25
	Context van de ontwikkelingen	25
	Betekenis voor Overijssel	26

Inleiding

Op 15 maart 2023 vinden de Provinciale Statenverkiezingen plaats. Vanuit de ambtelijke organisatie is dit document opgesteld met opgaven, die wij op basis van ontwikkelingen om ons heen als betekenisvol zien voor Overijssel de komende jaren. In korte tijd kan er veel veranderen. Dat heeft de afgelopen vier jaar wel duidelijk gemaakt: coronapandemie, oorlog in Oekraïne, energiecrisis etcetera. Toch blijft het van belang vooruit te kijken en op basis van de opgaven keuzes te maken voor Overijssel waar het voor iedereen fijn wonen, werken en leven is!

a. Context van het nu

We staan aan de vooravond van wat ook wel 'de grote verbouwing van Nederland' wordt genoemd, zowel qua omvang, urgentie als complexiteit. Grote maatschappelijke opgaven, waaronder klimaatverandering, de stikstofproblematiek, de energietransitie en de woningbouwopgave, hebben enorme gevolgen voor onze manier van wonen, werken en leven. Ze hebben allemaal impact op onze schaarse ruimte. Ook ervaren mensen de gevolgen van deze urgente opgaven nu al aan den lijve, onder andere: geen passende woonruimte, personeelstekorten en hevige regenval én droogte. De oorlog in Oekraïne heeft geleid tot inflatie, een (toren)hoge energierekening en veel onzekerheden over de verdere ontwikkelingen in de wereldpolitiek en economie. Bovendien is het vertrouwen in de overheid laag. Dit zorgt voor maatschappelijke onrust met polariserende discussies en gevoel van onmacht.

De zekerheid die wij wél hebben: de opgaven moeten aangepakt worden. Indien de opgaven niet worden aangepakt, zal de impact voor de maatschappij en de urgentie om ze op te lossen, blijven toenemen. Doordat de opgaven onderling sterk met elkaar samenhangen, is de aanpak veelomvattend maar biedt het ook volop kansen. Dat betekent werken aan een gezamenlijk toekomstperspectief voorbij de crisis én aan de slag gaan. De provincies vervullen hierin, op basis van hun taken, verantwoordelijkheden en positie, een belangrijke rol. Zoals in de brief 'Provinciaal startpakket fysieke leefomgeving'¹ van minister De Jonge uit december 2022 geformuleerd: 'provincies staan aan de lat om samen met gemeenten en waterschappen de opgaven voor de periode tot 2030 - met een doorkijk naar 2050 - ruimtelijk te vertalen, in te passen en te combineren met de provinciale opgaven'.

Voor de komende coalitieperiode zien we de volgende grote opgaven:

1. Klimaat en Energie
2. Natuur en Landbouw
3. Verstedelijking en Mobiliteit
4. Economische opgaven
5. Sociaal-maatschappelijke opgaven

In de volgende hoofdstukken beschrijven wij per opgave de kern, de context van de ontwikkelingen en tot slot de betekenis voor Overijssel. Voor de leesbaarheid van dit stuk hebben we reguliere provinciale kerntaken minder nadrukkelijk in de hoofdstukken benoemd. Deze kerntaken vormen niettemin de basis van onze werkzaamheden en het uitvoeren daarvan draagt bij aan de realisatie van de bovengenoemde opgaven (zie verderop in de inleiding). Naast de inhoudelijke opgaven bevat dit document een hoofdstuk over financiën. Het financieel perspectief verandert en is zeer onzeker. Dat heeft gevolgen voor zowel de aanpak van de grote opgaven als de uitvoering van onze structurele taken.

b. Uitgangspunten

Om de grote opgaven aan te pakken zijn de volgende uitgangspunten belangrijk: een houdbaar systeem (i), samen en gebiedsgericht werken (ii) en wettelijke en reguliere taken (iii). We bespreken de uitgangspunten hieronder. Ook de verbinding tussen de opgaven, die tot uitdrukking komt in de term 'brede welvaart', is daarbij van belang. Dit wordt toegelicht in een aparte paragraaf (zie c).

i. Een houdbaar systeem

Overijssel is een fantastische provincie. Niet alleen vanwege de prachtige natuur, de afwisselende landschappen, innovatieve ondernemersgeest bruisende steden en hechte dorpen en rijke streekcultuur, maar ook door de mensen die er wonen. Overijssel is niet voor niets de provincie van het noaberschap. We kijken voorbij de verschillen naar datgene wat ons bindt. Daarbij hebben we niet alleen oog voor het nu maar kijken we juist óók naar de toekomst.

De eerdergenoemde ontwikkelingen laten zien dat we tegen de grenzen van ons huidige systeem aanlopen: niet alles kan (meer) overal. Dit betekent tegelijk dé uitgelezen kans om de vraag te stellen: hoe willen we het dan wel? Wat we in ieder geval willen is: 'ons Overijssel' behouden verder ontwikkelen en nóg mooier, nóg beter en nóg prettiger maken, ook voor de toekomstige generaties. Een houdbaar systeem voor nu en in de toekomst.

De nieuwe Omgevingsvisie speelt hierin een belangrijke rol. In het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie is het perspectief en toekomstbeeld geschetst voor Overijssel in 2050. Op basis daarvan werken we samen met onze partners aan een gebiedsgerichte uitwerking van het Fundament. De keuzes in het Fundament zijn gebaseerd op de rode draden (duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit en gezondheid) en leidende principes (waaronder 'water en bodem sturend'). Dit wordt uitgewerkt in de nieuwe Omgevingsvisie dat volgens planning halverwege 2024 ter besluitvorming aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.

ii. Samen en gebiedsgericht werken

Een houdbaar systeem hangt samen met de manier waarop we (samen) werken. Voor én met elkaar. De leidraad daarin is 'goed openbaar bestuur'. Dat betekent handelen als één overheid (samenwerkend met EU, Rijk, gemeenten en waterschappen met respect voor ieders taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), als democratische overheid (betrokken, betrouwbaar, effectief) en iOverheid (digitale dienstverlening en informatie uitwisseling).

Eén overheid

Grote maatschappelijke opgaven vragen om concrete antwoorden en om doortastend optreden van alle overheden samen als één overheid. Voorwaardelijk hiervoor zijn: evenwichtige interbestuurlijke verhoudingen en evenwicht tussen taken, bevoegdheden en financiële middelen voor alle bestuurslagen. Hierover bestaan wel de nodige zorgen, onder andere vanwege beperkte financiële middelen en personeelstekorten. Binnen de (inter)nationale kaders geeft de provincie invulling aan de opgaven waar we voor staan. De EU en het Rijk geven hiermee sturing/richting aan ons beleid en uitvoering én bieden tegelijkertijd met hun fondsen volop mogelijkheden voor het realiseren van provinciale ambities. Op basis van onze opgaven werken we grensontkennend samen onder andere met de regio's Twente, Zwolle en Cleantech en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.

Democratische overheid

Een sterke democratie en bestuur is nodig om de grote maatschappelijke opgaven op te pakken. Het is in die verbinding tussen opgaven, uitvoering en bijbehorende partners, waarin het provinciaal bestuur een belangrijke rol vervult. Daarbij gaat het erom de opgaven in samenhang én met de betrokkenen te vertalen naar concrete resultaten in de gebieden. In de onderliggende hoofdstukken wordt daarom aandacht besteed aan de verschillen binnen Overijssel. Verschillende gebieden, waaronder de hoge zandgronden in Twente en het veenweide gebied in Noord-West Overijssel, vragen immers om verschillende oplossingen voor de opgaven in de gebieden. Op die manier kan ook beter ingespeeld worden op de lokale kennis van onze partners en inwoners en kunnen er integrale oplossingen gezocht worden in de gebieden. Dat is dé bestuurlijke uitdaging: ruimte geven aan initiatieven uit de samenleving, inspelen op wat er in de gebieden nodig is én tegelijk de harde doelen die zijn afgesproken tijdig behalen. De vraag 'hoe' we samenwerken en dat met elkaar organiseren neemt daarmee aan belang toe (zie ook Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie).

iOverheid

Juist nu opgaven en oplossingen met elkaar verbonden zijn, is het van groot belang om data uit te wisselen en inzichtelijk te maken. Digitalisering gaat ons helpen om opgaven te verbinden en tot inzichten te komen. Door de steeds verder gaande digitalisering, verplaatst ook een toenemend deel van het leven zich naar de digitale ruimte. Deze virtuele 'ruimte', die overal en nergens plaatsvindt, kent een andere dynamiek en andere spelregels dan onze vertrouwde fysieke leefomgeving. Dit vraagt van ons als overheid om te bewaken dat ook in die omgeving iedereen mee kan (blijven) doen.

iii. Wettelijke en reguliere taken

Zoals hiervoor benoemd vormen de provinciale reguliere en wettelijke taken de basis voor onze werkzaamheden, ook op de grote transitie-opgaven. Denk hierbij aan onze taken en programma's op het gebied van OV, infrastructuur, natuur en cultuur en onze wettelijke taken op het gebied van interbestuurlijk toezicht, vergunningverlening en handhaving. Vanwege toegenomen eisen vanuit de samenleving, technische ontwikkelingen, toenemende onderhoudskosten en veranderde marktomstandigheden komen deze taken (ook) onder druk te staan en nemen de kosten toe. In samenhang met de beperkte structurele ruimte (zie hoofdstuk Financiën) liggen daarmee ook binnen onze wettelijke en reguliere taken keuzes voor. Keuzes die van invloed zijn op de grote transitie-opgaven.

c. Verbindende opgaven: brede welvaart

In de volgende hoofdstukken werken we de genoemde 5 grote opgaven nader uit. We doen dit vanuit praktisch oogpunt in afzonderlijke hoofdstukken, maar uiteraard hebben deze opgaven een grote onderlinge verbondenheid.

Deze verbondenheid komt goed tot uiting in de term 'brede welvaart'. Brede welvaart betekent balans tussen de economische, sociaal-maatschappelijke en ruimtelijk-fysieke dimensies. Brede welvaart vraagt ook om het meenemen van welzijn van toekomstige generaties en mensen die ergens anders wonen (uitruileffecten). En om het verder kijken dan de grote gemiddelden, die sociale of geografische verschillen kunnen verhullen.

Vanuit de provinciale wettelijke taken richt de provincie zich traditiegetrouw op de opgaven in de fysieke leefomgeving en de regionale economie. Omdat de grote maatschappelijke opgaven onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, is een breed denkkader en aanpak noodzakelijk. De provinciale rol heeft betekenis in het midden van de 'opgavedriehoek brede welvaart' (zie figuur hieronder) door het verbinden van de opgaven in de ruimtelijke-fysieke leefomgeving met de economische opgaven en sociaal-maatschappelijke opgaven. Zoals de volgende hoofdstukken laten zien, liggen daar juist kansen om de brede welvaart te vergroten en kansen voor Overijssel te benutten!

Figuur 1: Opgavedriehoek



1. Klimaat en Energie

Kern van de opgaven

Nederland streeft naar een CO₂-neutrale samenleving met een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting in 2050. Dat vraagt om het inspelen op de gevolgen van klimaatverandering (klimaatadaptatie) én het beperken van verdere klimaatverandering (klimaatmitigatie). Belangrijke pijlers daarin zijn: verbetering waterkwaliteit en -kwantiteit, een klimaatadaptieve inrichting, zo min mogelijk uitstoot van broeikasgassen en meer opwekking van duurzame energie.

Deze kernopgave komt mede voort uit mondiale, Europese en nationale afspraken (zie hieronder) en zijn ingegeven door de verstrekende gevolgen van klimaatverandering. Het Intergouvernementale Panel voor Klimaatverandering (IPCC)² geeft een verontrustend beeld over het klimaat. Uit hun rapport komt naar voren dat klimaatverandering inmiddels wereldwijd geleid heeft tot wijdverbreide en deels onomkeerbare gevolgen voor mens en natuur, met name door vaker optredende extreme weersomstandigheden. Klimaatverandering is een bedreiging voor het menselijk welzijn en de gezondheid van de planeet.

Het raakt daarmee vele aspecten van brede welvaart. Zoals het inwonersonderzoek van 'Overijssel Ontcijferd Brede Welvaart 2022'³ laat zien, maken de respondenten zich vooral zorgen over de duurzaamheidsaspecten van brede welvaart in de toekomst. Bijvoorbeeld over de betaalbaarheid van energie en de gevolgen van klimaatverandering. Zij vinden dat de overheid hier meer aan moet doen.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- In het huidige tempo halen we de water- en klimaatadaptatiedoelen niet. Wat gaan we doen om Overijssel waterrobuust en klimaatbestendig in te richten?
- In het huidige tempo halen we de CO₂-doelen niet. Wat gaan we doen om de energietransitie te versnellen?

Context van de ontwikkelingen

Belangrijke wet- en regelgeving

Klimaatmitigatie en energie

- In het Klimaatakkoord van Parijs zijn afspraken gemaakt over het aanzienlijk verminderen van de uitstoot van CO₂ en het vastleggen van CO₂. Deze afspraken zijn vertaald in een nationaal klimaatakkoord. Op basis hiervan gelden onder andere de volgende prioriteiten voor de provinciale inzet op de energietransitie: grootschalige windenergie, ontwikkeling warmtenetten en regie op de energie-infrastructuur. De Overijsselse bijdrage aan het Klimaatakkoord is becijferd op 2,3 Mton CO₂-reductie en 3,3 TWh hernieuwbare energieopwek in 2030.
- De opgave voor hernieuwbare opwek in het Klimaatakkoord wordt uitgewerkt in de Regionale Energie Strategieën (RES'sen) en vastgelegd in onze Omgevingsverordening. In het kader van de RES samenwerking is de ambitie voor 3.3 TWh duurzame opwek vastgesteld.
- In het voorstel voor de Wet collectieve warmtevoorziening is opgenomen dat warmte-infrastructuur in publieke handen moet komen.
- In de bossenstrategie van het Klimaatakkoord is afgesproken om in Overijssel tot 2030 3900 ha bos aan te leggen voor de vastlegging van CO₂.

Klimaatadaptatie en water

- Het Rijk maakt 'bodem en water sturend' onderdeel van het Rijksbeleid en de Rijksprogramma's. Dat betekent dat het bodem- en watersysteem niet meer wordt aangepast aan (nieuwe) functies, maar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zich moeten aanpassen aan het bodem- en watersysteem ter plekke. Dit is ook als sturend principe opgenomen in het Fundament van de nieuwe Omgevingsvisie.
- In het nationale bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt over de verbetering van waterkwaliteit en -kwantiteit, inclusief de Kader Richtlijn Water (KRW) met resultaatsverplichting in 2027.
- In de uitvoering van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie zijn afspraken gemaakt over de versnelde uitvoering van een klimaatadaptieve inrichting. In 2026 worden nieuwe Deltabeslissingen verankerd op het gebied van waterveiligheid, zoetwater, klimaatadaptatie en het IJsselmeergebied.
- De provincie heeft een wettelijke zorgplicht voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Dit geldt als dwingende reden van groot openbaar belang in de afweging met overige belangen. Vanuit de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft de provincie een verantwoordelijkheid om de drinkwatervoorziening ruimtelijk te faciliteren.

Gevolgen klimaatverandering en problemen capaciteit drinkwater en netwerk elektriciteit

Klimaatverandering heeft impact op de economie, de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving en provinciale opgaven zoals ruimte, wonen, infrastructuur, natuur, landbouw, waterveiligheid en drinkwater. In de zomer van 2022 leidde de droogte onder andere tot schade voor natuur, landbouw, goederenvervoer over water en risico's voor de drinkwatervoorziening. De invulling van onze toekomstige woon- en werklocaties (zie hoofdstuk Verstedelijking en mobiliteit) hangt mede af van de volgende vraagstukken en bijbehorende benodigde aanpassingen: voor hoeveel huishoudens en bedrijven is drinkwater beschikbaar en hoe zorgen we voor een beheersbare kans op overstroming en extreme wateroverlast? De impact van klimaatverandering zorgt ervoor dat we steeds vaker voor moeilijke/onwenselijke keuzes komen te staan. Zo is in Twente en rond Hardenberg de afgelopen periode enkele keren 'nee' verkocht aan bedrijven die willen uitbreiden of zich willen vestigen en daar drinkwater voor nodig hebben. Op het elektriciteitsnetwerk zijn capaciteitsproblemen vanwege een toenemende vraag naar elektriciteit voor onder andere mobiliteit, woningbouw en industrie en door de toename van opwekkingscapaciteit van duurzame energie (netcongestie). Dit beïnvloedt provinciale opgaven, zoals verduurzaming bedrijventerreinen, de RES's en woningbouw.

Extra inspanningen nodig

De effecten van klimaatverandering nemen jaar na jaar toe. Hoe sneller er adequate maatregelen worden getroffen, hoe meer deze opleveren voor de samenleving. Momenteel halen we in Nederland, en in Overijssel, de afgesproken doelen op klimaatmitigatie, klimaatadaptatie, waterkwaliteit en natuurherstel niet. Om de opgaven te realiseren zijn extra inspanningen nodig. Het Rijk heeft grote programma's (zoals NPLG en NOVEX; zie ook volgende 2 hoofdstukken) ingesteld om die extra inspanningen vorm te geven. Als provincie hebben we verschillende instrumenten tot onze beschikking. Afhankelijk van de opgaven in kwestie en de verantwoordelijkheden en positie van de provincie vervullen we een stimulerende (bv. subsidieregelingen, Energiefonds Overijssel en kennisnetwerk), samenwerkende (bv. samenwerkingsprogramma) en/of regulerende rol (bv. Omgevingsverordening).

Betekenis voor Overijssel

De aanpak van de opgaven verschilt per gebied. Op de hoge zandgronden in Twente is het sneller droog, overleven andere planten en diersoorten en is weinig tot geen wateraanvoer mogelijk. In de lager gelegen IJssel-Vechtdelta is er naast de droogteproblematiek meer dreiging van overstromingen en wateroverlast. In veenweidegebieden is het belangrijk de bodemdaling te beperken en de uitstoot van broeikasgassen te verminderen door verhoogde (grond)waterstanden. Daarnaast is er verschil tussen stedelijk en landelijk gebied. In stedelijk gebied is eerder sprake van hitte en wateroverlast. Maatregelen ter voorkoming van hittestress vragen bijvoorbeeld om meer ruimte voor robuuste natuur en water in de stad. In het landelijk gebied is eerder sprake van wateroverlast in combinatie met droogte, waardoor meer sponswerking van onze bodem en opslag van water voor drogere periodes nodig zijn.

Voor het realiseren van het Klimaatakkoord zijn inspanningen van uitstotende sectoren belangrijk, zoals de industrie en de landbouw. De overheid reguleert, stimuleert en faciliteert hen. De provincie voert voor het Klimaatakkoord taken uit op het gebied van CO₂-vastlegging, energie-opwek en energie-infrastructuur, transitie van de industrie, alsmede het stimuleren van energiebesparing en het ondersteunen van regionale uitvoeringspartners. Ook onze inwoners, lokale initiatieven en maatschappelijke partijen zijn uiteraard nodig. Bijvoorbeeld door windenergie van plaatselijke coöperaties of meer waterberging te faciliteren in eigen tuin.



Kritische succesfactoren voor de uitwerking en uitvoering van de opgave Klimaat en Energie in Overijssel zijn:

- Het goed organiseren van de opgaven én aan de slag gaan. Technisch, financieel en juridisch kan er veel. De vraag is hoe je het organiseert, zodat er voldoende duidelijkheid, samenhang en draagvlak is om tot uitvoering over te gaan. Met de grote Rijksprogramma's, waaronder NPLG en NOVEX, ligt een basis om de opgaven goed in te vullen. Maar daarbij blijven nog tal van organisatievragen bestaan. Bijvoorbeeld bij de Energietransitie: hoe krijg je een bedrijventerrein van het gas af? En hoe behaal je 50% lokaal eigendom bij een groot windproject? De provincie is de aangewezen partij om met regionale en lokale partners tot antwoorden op dergelijke (systeem)vragen te komen.
- 'Water en bodem sturend' is een belangrijk leidend principe uit het Fundament om in te spelen op de klimaatopgave. Het is daarmee ook een schakel om te komen tot een kwalitatief goed werkend watersysteem waarin oplossingen worden geboden voor het flexibel opvangen van extreme omstandigheden van droogte en wateroverlast in de verschillende Overijsselse (deel) gebieden (zie het Fundament). Een goede waterkwaliteit, dat in alle gebieden nu onvoldoende is, staat ook aan de basis van efficiënt gebruik van (drink) water voor inwoners, bedrijven en het behoud van natte natuurwaarden.
- Voldoende arbeidskrachten om de opgaven uit te voeren (zie ook hoofdstuk Economische opgaven). Dit geldt zeker voor de klimaatopgave. Zo is er een groot tekort aan arbeidskrachten in de bouw en techniek voor het leggen van zonnepanelen en het isoleren van gebouwen.

2. Natuur en Landbouw

Kern van de opgaven

Op het platteland komen veel opgaven samen die, vanwege hun onderlinge samenhang en impact, maken dat er wordt gesproken over een integrale aanpak voor de transitie van het landelijk gebied. Er zijn ingrijpende veranderingen nodig om de balans tussen het natuurlijk systeem en de maatschappelijke behoeften te herstellen. Wereldwijd, en ook in Overijssel, is die balans verstoord en staat het natuurlijk systeem onder druk. De biodiversiteit neemt sterk af. De natuur levert op dit moment niet de benodigde ecosystemendiensten. Zo is de CO₂-vastlegging in bos en bodem onvoldoende en wordt er te weinig water vastgehouden⁴. Uit 'Overijssel Ontcijferd Brede Welvaart 2022'⁵ blijkt dat de respondenten vooral pessimistisch zijn over de duurzaamheidsaspecten van brede welvaart in de toekomst, zoals milieuvervuiling en het landschap en de natuur. Ze vinden dat we nu te veel grondstoffen en hulpbronnen gebruiken en niet genoeg bewaren voor de toekomst. Volgens hen moet de overheid daar meer aandacht aan besteden.

Belangrijke oorzaak van de verstoorde balans is het huidige landbouw- en voedselsysteem. De hoeveelheid grondstoffen die wordt gebruikt bij voedselproductie, het intensief gebruik van landbouwgrond en de emissies naar lucht, water en bodem tasten de biodiversiteit aan. De maatschappelijke kosten van ons voedsel zijn hoger dan wat we afrekenen in de supermarkt. De transitie naar een duurzamer voedselsysteem is een randvoorwaarde voor het herstel van de balans. Een tweede randvoorwaarde voor het herstel van de balans, is de uitbreiding van het areaal leefgebied voor planten en dieren. Dit vraagt niet alleen om uitbreiding van het areaal natuurgebied (met het huidige areaal kan Nederland ongeveer 65% van de internationale verplichtingen realiseren)⁶, maar ook om uitbreiding van het areaal leefgebied in stedelijk gebied, wateren en boerenland. De leefgebieden van een groot aantal planten en dieren is namelijk gebonden aan deze gebieden.⁷

Het rapport van Remkes "Wat wel kan" benadrukt het belang van constructieve samenwerking met alle betrokkenen (boeren, ketenpartners, natuurorganisaties, financiële partijen en overheden). Dat is nodig om te komen tot verbetering van natuur, water en bodem, milieu en klimaat én een duurzaam perspectief voor de agrarische sector en het landelijk gebied⁸.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- Hoe zorgen we voor een toekomstbestendige natuur als voorwaarde voor brede welvaart?
- Hoe komen we tot een toekomstbestendige landbouw als producent van gezond en veilig voedsel, van grondstoffen voor de circulaire economie en als beheerder van natuur, water en landschap?

Context van de ontwikkelingen

Internationale en nationale wet- en regelgeving

De Europese Commissie (EC) heeft in 2020 in de Green Deal de klimaat- en biodiversiteitscrises tot haar topprioriteiten benoemd. Dit is uitgewerkt in de 'Van boer tot bord'-strategie voor de overgang naar een duurzaam Europees voedsel- en landbouwsysteem waarin de natuur en de volksgezondheid centraal staat⁹. Een tweede uitwerking is de nieuwe Europese Verordening voor Natuurherstel die naar verwachting in 2024 in werking treedt. Deze verordening stelt bindende doelen voor natuurherstel¹⁰ voor gebieden binnen én buiten de Natura2000-gebieden. De verordening introduceert verplichtingen voor natuurherstel op landbouwgrond en in stedelijke gebied (onder andere voor basiskwaliteit natuur en minimum arealen stedelijk groen).

Afgeleid van de internationale verplichtingen stelt het Rijk midden 2023 in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)¹¹ de landelijke doelen en opgaven voor natuur, water en broeikasgasemissies van landbouw en landgebruik tot 2035 vast. Voor dit 12-jarige programma wordt een Transitiefonds van circa 24 miljard euro ingericht. Dit NPLG moet mede een onontkoombare aanpak voor de vermindering van stikstofemissie bevatten en hiermee de basis bieden voor het vlot trekken van vergunningverlening op grond van de Wet Natuurbescherming en de legalisering van PAS-melders. Met de Agenda Natuur inclusief¹² – in 2021 opgesteld samen met provincies – wil het Rijk afspraken maken met de medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partners om de natuuropgaven te integreren in ander beleid, zoals voor stedelijke ontwikkeling, woningbouw, water, landbouw en infrastructuur (zie ook hoofdstuk Verstedelijking en mobiliteit).

Toekomstperspectief

Om de balans te herstellen zien overheden, consumenten, boeren en ketenpartijen zich geplaagd voor de nodige veranderingen, waarvan ze nog niet geheel kunnen overzien wat daarvoor nodig is en wat de gevolgen daarvan zijn. Ook is er wrijving tussen het publieke belang voor natuurherstel en een duurzamer voedselsysteem en bestaande belangen die hier tegenin gaan. Het vinden van oplossingen wordt bemoeilijkt doordat de overheid niet altijd als betrouwbare partner wordt gezien (zie hoofdstuk Sociaal-maatschappelijke opgaven). Ook de kennis en de feiten waarmee het natuur- en milieubeleid onderbouwd wordt, worden door sommigen betwist. Een zorgpunt is dat uit onderzoek blijkt dat twee derde van de Nederlanders niet weet wat biodiversiteit is en geen goede relaties kan leggen tussen de biodiversiteitscrisis en het eigen handelen, zoals voedselconsumptie¹³. Als integraal onderdeel van het PPLG werken we aan een helder perspectief voor toekomstgerichte landbouw in Overijssel. Het Rijk streeft, op basis van het advies Remkes, naar een nationaal Landbouwakkoord in de eerste helft van 2023. Dit zou kunnen betekenen dat het provinciale beleid voor de landbouw aanpassing nodig heeft.

Betekenis voor Overijssel

Het hiervoor geschetste Europese en nationale beleid is kaderstellend voor Overijssel. Het Rijk legt in 2023 in het NPLG taakstellende opgaven voor Overijssel voor de internationale verplichtingen voor natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn, Wet Stikstofreductie en Natuurherstel), water (Kaderrichtlijn Water (KRW)) en broeikasgassen voor de landbouw vast. Daarbij gaat het onder meer om de (1) de vermindering van de ammoniakemissie vanuit de landbouw met 41% in 2030, (2) de uitvoering van ingrijpende maatregelen rond beken en andere waterlopen vooral in Twente voor de KRW-doelen, (3) de realisatie van de veenweide opgave in Noordwest Overijssel, (4) de vermindering van de methaanemissie uit de veehouderij en (5) de uitbreiding van het areaal natuur en vooral natuur-inclusieve landbouw.

De provincie krijgt vanuit het NPLG de opdracht om samen met andere overheden, (agrarische) ondernemers en bewoners gebiedsprogramma's uit te werken en uit te voeren waarmee de opgaven onontkoombaar gerealiseerd worden. Inzet van het NPLG is om de omslag te bewerkstellingen naar een landbouw- en voedselsysteem dat hand in hand gaat met het herstel en de versterking van de biodiversiteit en het natuurlijk systeem. Binnen het PPLG werkt Overijssel, onder andere op basis van bestaande gebiedsprocessen, met een 3x3 aanpak aan het herstel van natuur, leefbaarheid van het platteland en perspectief voor de agrarische sector.¹⁴

Kritische succesfactoren voor de uitwerking en uitvoering van de opgave Natuur en Landbouw in Overijssel zijn:

- Vergroten begrip voor en kennis van de opgaven. Het is nodig dat betrokkenen zich bewust zijn van en kennis hebben van de samenhang tussen de klimaat- en biodiversiteitscrisis en het huidige voedsel- en landbouwsysteem. En dat betrokkenen zicht hebben op handelingsperspectieven.
- Duidelijke ruimtelijke kaders en andere randvoorwaarden voor de opgaven. In de woorden van Remkes: geef aan dat "niet alles overal kan" en ook "wat kan wel". Voor landbouw en natuur en voor de andere onderwerpen is hiervoor in Overijssel in 2022 een eerste stap gezet met het Fundament van de Omgevingsvisie. In de komende collegeperiode moet het Fundament gebiedsgericht uitgewerkt worden tot de nieuwe Omgevingsvisie. Belangrijke vragen die hierbij spelen is de verdeling van de ruimte tussen meer natuurinclusieve landbouw en meer productiegerichte landbouw en de ontwikkelingsrichting van die laatste.

- Een effectief Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) met een samenhangende aanpak voor de opgaven voor natuur, water, klimaat, landbouw en sociaaleconomische kwaliteit in het landelijk gebied voor de komende 12 jaar. Een programma dat enerzijds doelbereik borgt en anderzijds ruimte biedt aan co-creatie in gebiedsprocessen. In het voorjaar 2023 presenteert de provincie een eerste versie. Dit programma vraagt – gezien de omvang van de opgaven - om de ontwikkeling van een slagvaardige uitvoeringsorganisatie. Een belangrijke vraag is hoe de provincie met gemeenten en waterschappen, de landbouw en andere maatschappelijke partners de gebiedsgerichte uitvoering vorm gaat geven.
- De integratie van de natuuropgave in andere beleidsterreinen voor een effectieve realisatie van de natuuropgaven buiten de natuurgebieden. Dat betekent, naast natuurbeleid, de integratie van de natuuropgave in het beleid stedelijke ontwikkeling en woningbouw, het waterbeleid en in het landbouwbeleid. Deze recente ontwikkeling betreft niet alleen de provincie, maar ook de andere overheden. Ook hier is het de vraag hoe deze integratie samen met de andere partijen vorm te geven.



3. Verstedelijking en Mobiliteit

Kern van de opgaven

Verstedelijkings- en mobiliteitsopgaven manifesteren zich op en boven de schaal van de regio. Inwoners geven hun leven (wonen, werken, vrije tijd) vorm binnen een netwerk van steden en dorpen; het Daily Urban System (DUS). Hierbij is een balans tussen stad en land van groot belang. Overijssel kent 3 van zulke systemen: Twente, Regio Zwolle en de Cleantech Regio. Binnen en tussen deze DUS'sen spelen de komende jaren een aantal grote sociaal maatschappelijke, economische en ruimtelijk fysieke opgaven waar de provincie antwoorden op moet zoeken. 'Overijssel Ontcijferd Brede Welvaart 2022'¹⁵ laat zien dat tevredenheid met de woning en woonomgeving van grote invloed is op het welzijn van mensen. Ook de rol van mobiliteit voor de bereikbaarheid van werk en allerlei voorzieningen en voor de beleving van vrijheid wordt daarin genoemd. Tevens wordt geconstateerd dat veel mensen lage verwachtingen hebben voor passende en betaalbare woningen in de toekomst en dat ze vinden dat de overheid daar (veel) meer aandacht aan moet besteden.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- Hoe zorgen we voor het realiseren van de woningbouwopgave in Overijssel?
- Hoe borgen we daarbij bereikbare en leefbare steden, dorpen en kernen?

Context van de ontwikkelingen

Ruimtelijke puzzel

Het Fundament voor de nieuwe Omgevingsvisie¹⁶ vormt de basis voor ons toekomstig ruimtelijk beleid dat de komende jaren vorm moet krijgen. Vanuit het Rijksprogramma NOVEX vraagt het Rijk aan de 12 provincies om hun ruimtelijke puzzel te leggen, en aan de 16 NOVEX¹⁷ gebieden om hun ontwikkelperspectief te schetsen medio 2023. De regio Zwolle is één van de 16 gebieden. Het Rijk onderstreept hiermee de noodzaak om vanuit een integrale aanpak van de fysieke opgaven (zie ook de hoofdstukken Klimaat en Energie en Natuur en Landbouw) in ons land de ruimtelijke puzzel te gaan leggen – met oog voor de stedelijke en landschappelijke kwaliteiten van onze provincie.

(Stedelijke) gebiedsontwikkelingen

Veel opgaven komen samen in complexe multifunctionele stedelijke gebiedsontwikkelingen zoals de spoorzones en transformatieprojecten in de binnensteden. En ook programma's voor het landelijk gebied vragen afwegingen op het gebied van ruimte. Het realiseren van deze projecten draagt bij aan provinciale doelen op het gebied van versnelling woningbouw, vitale kernen, klimaatadaptatie, energietransitie, landbouw en bereikbaarheid. Beperkingen liggen in stikstofruimte, bouwkosten, mobiliteitsinvesteringen, de onzekerheid over de economie, de energievraagstukken en het structurele capaciteitsprobleem bij marktpartijen en gemeenten.

Wonen

De vraag naar woningen is enorm. Voor 40.000 woningen tot 2030 hebben we met alle partijen (gemeenten, Rijk, bouwers, ontwikkelaars en coöperaties) afspraken gemaakt¹⁸. Al deze nieuwe woningen moeten duurzaam, bereikbaar, klimaatbestendig (waterkwantiteit, waterkwaliteit en drinkwater), deels circulair, betaalbaar en voor alle doelgroepen zijn. De provinciale rol op het woondomein ligt in bovenlokale programmering, verbinding met het Rijk, het monitoren van de woningbouwopgave, het aanjagen en stimuleren van plannen en het verbinden van alle betrokken partijen. De provincie heeft een aparte rol in de huisvesting asielzoekers. Naar verwachting zullen een aantal nieuwe wettelijke taken voor provincies worden vastgelegd op het terrein van betaalbaarheid, wonen en zorg en aandachtsgroepen in brede zin.

Bereikbaarheid en mobiliteit

Samengevat is de provinciale opgave om – in afstemming met Rijkswaterstaat en gemeenten – te zorgen voor een robuust en veilig multimodaal netwerk voor personen- en goederenvervoer. Met het Rijk worden hier jaarlijks afspraken over gemaakt op het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO MIRT). In toenemende mate gaat het op het MIRT om de interactie tussen mobiliteit en verstedelijking. Dit is terug te zien in de recente MIRT-afspraken uit november 2022, die een grote impuls bevatten voor de ontsluiting en bereikbaarheid van grootschalige nieuwbouwlocaties in Overijssel. Onderdeel van deze afspraken is ook de corridor Zwolle-Twente-Münster als belangrijke schakel in het grensoverschrijdend treinvervoer tussen Nederland en Duitsland¹⁹.

Bij de provinciale kerntaak regionale mobiliteit is een optimale benutting van het bestaande mobiliteitsnetwerk in Overijssel uitgangspunt. Dit betreft beheer en instandhouding van provinciale wegen en fietspaden en de provinciale rol van opdrachtgever voor regionaal openbaar vervoer (OV). Mobiliteit staat voor een aantal ontwikkelingen zoals meer toepassen van slimme mobiliteit, deelmobiliteit in relatie tot andere vormen van openbaar vervoer en de fiets als transportmiddel ook voor de langere afstanden.

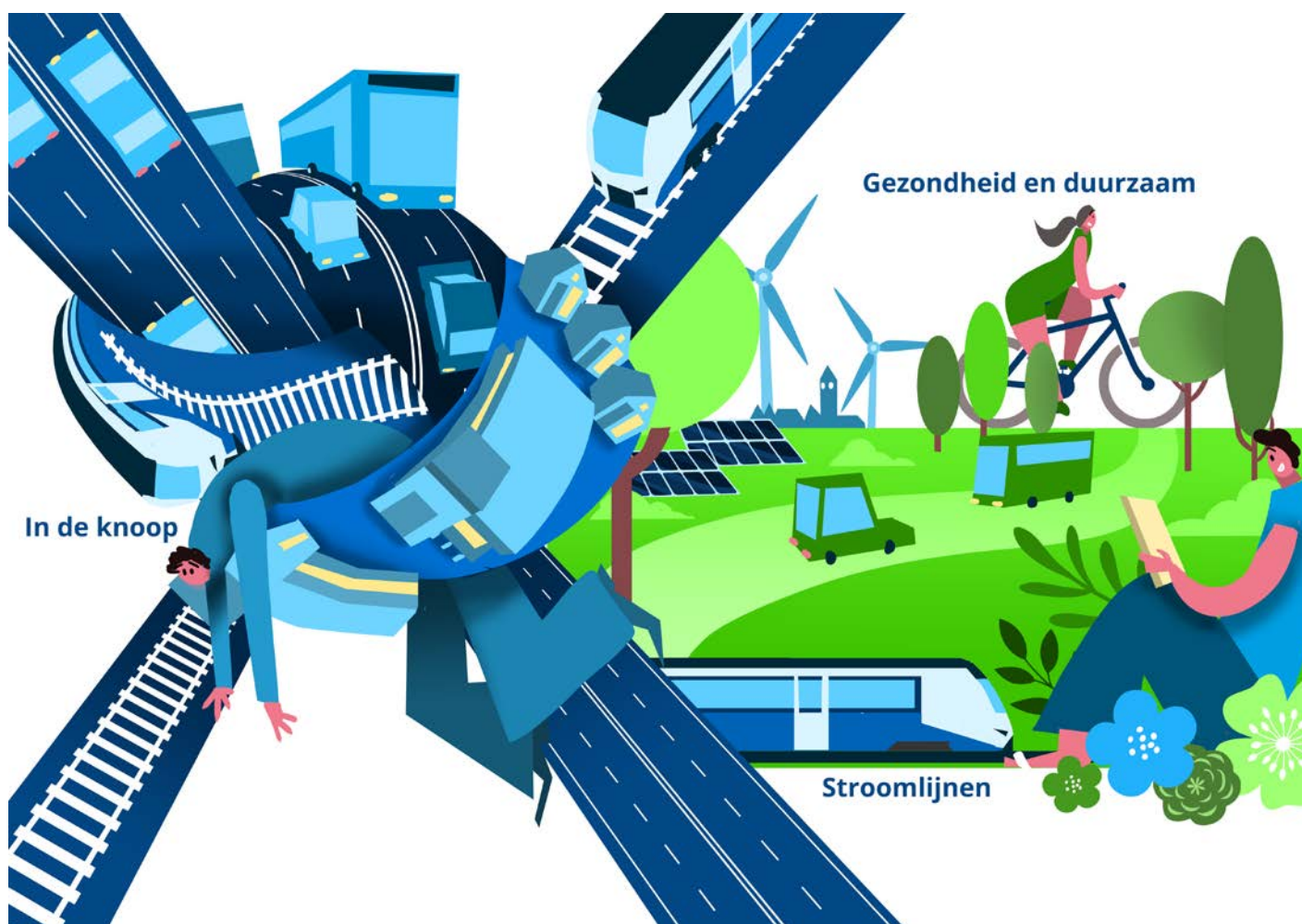
Sinds corona is er een discussie tussen Rijk, provincie en vervoerbedrijven over de bekostiging en de veranderde vervoersvraag. En door verouderende infrastructuur staan we voor een grote vervangingsopgave. De lange termijn-planning laat zien dat we ons nu in de ‘aanloop’ van deze opgave bevinden en dat de kosten de komende jaren verder zullen toenemen om aan de huidige normen te kunnen blijven voldoen. Daarnaast wordt de provinciale infrastructuur geraakt door onder andere de stikstofproblematiek, bodemdaling en hitte en wateroverlast, waardoor het lastiger is de infrastructuur beschikbaar en op goede kwaliteit te houden.

Betekenis voor Overijssel

Als regisseur in de ruimte maakt de provincie de keuzes die nodig zijn om te komen tot een toekomstbestendige inrichting van de ruimte in Overijssel. Gezien de druk op de ruimte en de grote transities is dit een complexe opgave waarin het nieuwe bestuur ruimte heeft om definitieve keuzes te maken.

Kritische succesfactoren voor de uitwerking en uitvoering van de opgave Verstedelijking en Mobiliteit in Overijssel zijn:

- Het leggen van de ruimtelijke puzzel in Overijssel²⁰. Een succesvolle aanpak vraagt om tempo in keuzes én om resultaat voor een toekomstbestendig Overijssel waar het fijn wonen, werken en leven is (brede welvaart). Een goede bereikbaarheid is daar een belangrijk element in. De ruimtelijke puzzel wordt uitgewerkt in het kader van de nieuwe Omgevingsvisie, die qua inhoud, proces en samenwerking mooi oploopt met onder andere het PPLG, NOVEX en de RES'sen. Met deze integrale, gebiedsgerichte aanpak wordt stapsgewijs samengewerkt aan de opgaven en tijd en capaciteit van ons en onze partners efficiënt benut.
- Een gedifferentieerde inzet van provinciaal instrumentarium, waarmee maatwerk mogelijk is. De druk op de ruimte neemt toe. De uitwerking - en dus ook de gewenste aanpak - per gebied verschilt. Zo hebben de grote steden te maken met andersoortige vraagstukken dan de kleinere steden, dorpen en kernen. In de grote steden gaat het veelal om transformatieopgaven in multifunctionele gebieden in en rond de binnensteden (zoals bijvoorbeeld de spoorzones) en op de randen van stad en land. Voor onze kleinere steden, dorpen en kernen liggen de uitdagingen veel meer in de leefbaarheid en leefkwaliteit (onder andere goede bereikbaarheid van voorzieningen), die ook van belang zijn voor de grote steden en het omliggende landelijke gebied.



4. Economische opgaven

Kern van de opgaven

Economie draait om toegevoegde waarde. Een krachtige economie zorgt voor voldoende werkgelegenheid en inkomen voor mensen en draagt op die manier bij aan welzijn en welvaart van individuen en de samenleving als geheel. Werk, zowel betaald als niet-betaald, is voor mensen belangrijk om mee te (kunnen) doen in de samenleving. Dat is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Uit bijvoorbeeld cijfers van de 'Regionale Monitor Brede Welvaart' van het CBS blijkt dat vooral laagopgeleiden zich zorgen maken over het banenaanbod in de toekomst²¹.

Het verdienvermogen van onze economie wordt opgebracht door het bedrijfsleven. De coronacrisis en de grote opgaven onderstrepen de noodzaak voor ingrijpende veranderingen gericht op het verduurzamen van het verdienvermogen en een weerbare economie. Economische groei is daarbij geen doel op zich, maar staat ten dienste van het realiseren van maatschappelijke opgaven en het bevorderen van de brede welvaart. Productie en consumptie hebben een prijs, die vaak op de langere termijn merkbaar is. Zo staat de natuur onder druk en gaat de biodiversiteit achteruit (zie ook hoofdstuk Natuur en Landbouw). Steeds meer bedrijven spannen zich daarom in om duurzaam waarde toe te voegen, zonder lasten door te schuiven naar toekomstige generaties. Een betekenisvolle economie dat oog heeft voor alle drie de elementen van 'people, planet, profit'.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- Hoe zorgen we ervoor dat onze regionale economie ook op de langere termijn haar verdienvermogen behoudt en bijdraagt aan de brede welvaart in de provincie?
- Hoe verduurzamen we de Overijsselse economie en ondersteunen we bedrijven toekomstbestendig te worden?

Context van de ontwikkelingen

Onzekere economie tijden

De economische vooruitzichten zijn volgens de Europese Commissie met een 'uitzonderlijk grote onzekerheid' omgeven²². De oorlog in Oekraïne, de afhankelijkheid van fossiele energie, de prijsontwikkelingen in de energiemarkt, de inflatie, de arbeidskrapte en de stikstofcrisis vormen een uitdaging voor de regionale economie. De economische structuur in Overijssel is, vanwege het relatief grote aandeel maakindustrie, handel, logistiek en intensieve veehouderij, bovengemiddeld afhankelijk van de wereldconjunctuur.

Drukke op productiefactoren en hulpbronnen

De groei van de Overijsselse arbeidsproductiviteit vlakt sinds enkele decennia af²³. In Overijssel ligt de arbeidsproductiviteit in bijna alle sectoren lager dan het landelijke gemiddelde. Er is daarom meer inzet van arbeid en kapitaal nodig voor dezelfde toegevoegde waarde. Zeker bij een krappe arbeidsmarkt is dat een opgave²⁴. De digitalisering in productieprocessen zet zich door. Ook groeit het besef dat productie en consumptie meer in balans moeten komen met de omgeving en natuurlijke hulpbronnen. Natuur, bodem, water en beschikbare ruimte zijn meer sturend voor economische activiteiten dan voorheen. Dat leidt tot meer bewustzijn, kennis en ervaring rond het circulair, natuurinclusief en slimmer inrichten van productieprocessen en verdienmodellen. De Europese Commissie heeft de groene en digitale transitie van de industrie als topprioriteit benoemd²⁵.

Onzekerheid over maatschappelijke veranderingen

De grote maatschappelijke opgaven rond klimaat, biodiversiteit, energie en digitalisering leiden ook tot strategische onzekerheid. Zo ontstonden er tijdens de coronapandemie forse knelpunten in de productieketens door de problematische beschikbaarheid van grondstoffen en halffabrikaten. Als bedrijven niet vernieuwen en inspelen op gewijzigde (geopolitieke) omstandigheden, staat hun bestaansrecht onder druk. Denk ook aan de veranderingen in digitalisering voor het personeel in de retail, zorg of maakindustrie. 20% van de inwoners van Overijssel heeft geringe of geen digitale basisvaardigheden²⁶. De transitie raken iedereen en het is belangrijk ze hanteerbaar te maken voor het bedrijven en werknemers in Overijssel.

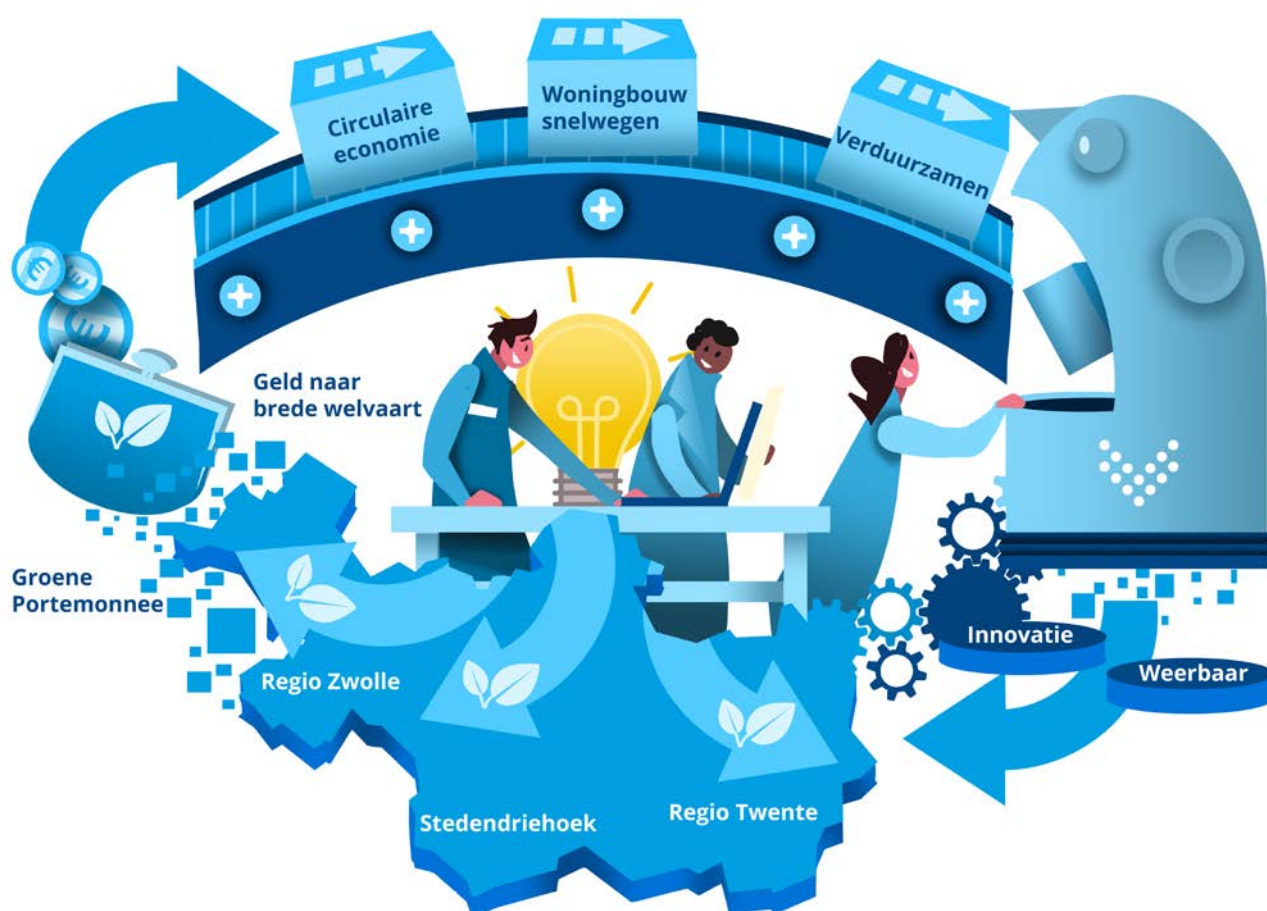
Betekenis voor Overijssel

“Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid” (artikel 19 van de Grondwet). Sinds 2011 is het stimuleren van regionale economie gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies. Om de impact van onze provinciale inzet te maximaliseren worden geldstromen en slagkracht zoveel mogelijk gebundeld, met onder andere het Rijk en de EU.

De Overijsselse economie bestaat voor het overgrote deel uit mkb. Het mkb zorgt voor 60% van de werkgelegenheid. Overijssel is sterk in technologie, agrofood, chemie, bouw, zorg en vrijetijdseconomie. De regio Zwolle is succesvol in kunststoffen, e-commerce, health en agrofood en wil de vierde economische regio van Nederland worden. Vanuit een brede basis aan economische activiteiten werkt de Cleantech regio met een stevige ambitie aan de omschakeling naar hernieuwbare energie en een economie zonder afval. Twente kenmerkt zich door (inter)nationaal concurrerende sectoren in de moderne maakindustrie, High Tech Systemen en Materialen (HTSM), chemie, medische technologie en ICT.

Kritische succesfactoren voor de uitwerking en uitvoering van de Economische opgaven in Overijssel zijn:

- Het ondersteunen van een regionale economie die vernieuwt, weerbaar is én impact heeft op maatschappelijke opgaven zoals energie, biodiversiteit, leefbaarheid en gezondheid. Ook is het belangrijk bedrijven te ondersteunen om hun eigen businessmodellen/-processen aan te passen voor het realiseren van maatschappelijke opgaven (zoals CO₂-reductie, biobased- en circulair produceren) en om crises het hoofd te bieden. Vaak is de wil er bij bedrijven, maar ontbreekt het in de kennis en capaciteit om effectief om te gaan met (grote) veranderingen.
- Daarbij speelt de ondersteuningsstructuur in de regio's (regionale ecosystemen) een belangrijke rol. Met Novel-T, Cleantech regio en Kennispoort Regio Zwolle worden de krachten met onderwijs, ondernemers en overheden gebundeld om innovatieve ideeën tot levensvatbare bedrijvigheid te ontwikkelen. Een succesvolle triple-helix samenwerking. Andere belangrijke pijlers van het economische beleid zijn: goed vestigingsklimaat, toekomstbestendige werklocaties, aansluiting (beroeps)onderwijs-arbeidsmarkt, energie- en circulaire transities en fondsen. Het is zaak om de ondersteuning voor bedrijven inzichtelijk te hebben (bijvoorbeeld overzichten van regelingen, financieringsmogelijkheden en kennisnetwerk) en aan te sluiten op de opgaven in de regio.
- Het begint bij bewustwording: zo blijkt uit onderzoek dat de impact van digitalisering op werk en bedrijfsvoering onderschat wordt in Overijssel, zowel door mkb-ondernemers als opleiders²⁷. Cultuur en creativiteit kunnen daarin een belangrijke rol spelen, onder meer via verbeelding, film, theater en doorbreken van vaste patronen (zie ook hoofdstuk Sociaal-maatschappelijke opgaven).



5. Sociaal-maatschappelijke opgaven

Kern van de opgaven

Overijssel is de provincie van het noaberschap. Een sterk sociale samenhang waarbij mensen omzien naar elkaar. Dit zien we onder andere terug in het rijke verenigingsleven, culturele activiteiten en vrijwilligerswerk. De 'Regionale Monitor Brede Welvaart' van het CBS²⁸ toont aan dat Overijssel hier structureel beter op scoort, hoewel er net als in Nederland sprake is van een daling op de sociale dimensie van brede welvaart (contact met familie, vrienden en burens, vrijwilligerswerk, vertrouwen in andere mensen en vertrouwen in instituties). Dat is een belangrijke waarde óók in het licht van de grote (ruimtelijke) opgaven. Zoals in de Atlas van Afgehaakt Nederland²⁹ wordt geconcludeerd: naast individuele verschillen als opleidingsniveau spelen ook onderliggende regionale verschillen zoals mate van sociale samenhang mee bij de mate waarin mensen zijn 'afgehaakt'. Dat uit zich onder andere in politieke participatie: het niet deelnemen aan verkiezingen, bijvoorbeeld vanwege politiek wantrouwen, desinteresse of een gevoel van gebrekkige representatie. Gegeven de enorme maatschappelijke dynamiek van globalisering, migratie, de digitale kenniseconomie en de veranderende verzorgingsstaat, zijn er mensen die zich beter staande weten te houden en zich kunnen aanpassen dan anderen. 'Afhaken' wijst op nieuwe ongelijkheden en scheidslijnen. Omgekeerd dragen een grote betrokkenheid en creativiteit (cultuur) bij aan de aan het realiseren van de opgaven.

Volgens vele rapporten, zoals van het Planbureau voor de Leefomgeving³⁰, het CBS en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur³¹, staat de kwaliteit van leven en de leefomgeving in Nederland onder druk. De overheid heeft te lang noodzakelijke keuzes en veranderingen voor zich uit geschoven. Dit heeft gezorgd voor een laag vertrouwen in de overheid en een grote urgentie voor veranderingen met bijbehorende onzekerheden. Wanneer er bij de aanpak van de grote opgaven geen oog is voor de impact op mens, maatschappij en natuur kan deze druk alleen maar verder toenemen. Daarbij gaat het niet alleen om de term brede welvaart maar ook om een participatieve aanpak waarbij met inwoners en stakeholders samen, op basis van partnerschap en wederzijdse betrokkenheid, wordt gewerkt aan de opgaven in het gebied.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- Hoe vergroten we het welzijn van de inwoners en de sociale samenhang in Overijssel waardoor meer vertrouwen en initiatief ontstaat op plekken waar dat nodig is om de transities vorm te geven?
- Hoe zorgen we voor een participatieve aanpak waarbij we samen met onze partners en inwoners op basis van wederzijdse betrokkenheid werken aan de opgaven in het gebied?

Context van de ontwikkelingen

Brede welvaart: het belang van gezondheid en sociale contacten

In het onderzoek Overijssel Ontcijferd: Brede welvaart³² blijkt dat niet alle indicatoren van brede welvaart even sterk gerelateerd zijn aan de tevredenheid met het leven. Fysieke en mentale gezondheid hebben de sterkste relatie met de tevredenheid. Gezondheid, beperkingen in het dagelijkse leven door gezondheidsproblemen en stress verklaren samen ruim een derde van de verschillen in de tevredenheid. Daarnaast spelen sociale contacten, materiële welvaart, tevredenheid met de woning en de woonomgeving, en vertrouwen in andere mensen een grote rol.

Een aantrekkelijke leefomgeving

Het CBS constateert in de 'Regionale Monitor Brede Welvaart' dat de grootste verschillen in de brede welvaart bestaan tussen stedelijke en landelijke gemeenten: grote steden doen het over het algemeen minder goed. Toch zijn binnen Overijssel ook grote verschillen in brede welvaart tussen steden, en tussen landelijke gemeenten. Zo scoort Zwolle op veel indicatoren hoog en op weinig indicatoren slecht, terwijl dat voor Almelo en Enschede net andersom is. Een 'keuze' van een woonlocatie betekent voor een deel een afruil tussen verschillende voor- en nadelen. Wie rust en groen belangrijk vindt, woont wellicht prettiger op het platteland. Wie de nabijheid van voorzieningen belangrijk vindt, woont wellicht liever in de stad. Idealiter bepalen gemeenten, inwoners en organisaties zoveel mogelijk samen wat nodig is voor de inrichting van een prettige leefomgeving. De provincie heeft een belangrijk taak in het verbinden van gemeenten, regio's en het aanjagen van agenda's. Daarmee is de sociaal maatschappelijke opgave van de provincie een stevige aanvulling op de lokale kracht van gemeenten en gemeenschappen. Zo stimuleert en faciliteert de provincie bijvoorbeeld stedelijke cultuurregio's. En de provincie heeft in haar programma's aandacht voor wisselende lokale omstandigheden, identiteit en cultuur en de sociale samenhang, waardoor duurzame relaties ontstaan om fysieke maatregelen te realiseren en te onderhouden.

In het sociaal maatschappelijk domein zijn naast werk (zie hoofdstuk Economische opgaven) en wonen (zie hoofdstuk Verstedelijking en mobiliteit) voorzieningen belangrijk zoals:

- Ontmoetingsplekken (zoals bibliotheken, cultuurhuis, multifunctionele accommodaties). Hier kan men naast ontmoeten ook werken aan basisvaardigheden in taal en digitalisering (zie Economische opgaven)
- Sport- en bewegingsfaciliteiten
- Cultuur en erfgoed voor ontwikkeling, vermaak en als 'identiteitsbakens' in het landschap, stad of dorp
- Natuur en groen in de directe leefomgeving
- Educatie en participatie om jongeren al vroeg in hun leven een goed start te geven.

Betekenis voor Overijssel

Zoals gezegd lopen we tegen de grenzen aan van ons systeem (zie Inleiding). We moeten naar een nieuwe balans. De verbondenheid met de eigen omgeving speelt daarin een belangrijke rol. In Overijssel voel je je verbonden met de plek waar je woont, waar dat ook is (Twente, Salland of de Kop van Overijssel). De lokale identiteit, de historie en het erfgoed (tradities) maken dat Overijsselaars zich verbonden voelen met hun omgeving en zich er thuis voelen. Overijsselaars zijn over het algemeen 'doeners' die zich graag inzetten voor hun leefomgeving, zoals het verenigingsleven. Ze hebben talent voor samenwerking, nuchterheid, relativering en hard werken. Ook cultuur speelt hierin een rol door middel van creativiteit, verbinding en perspectief.

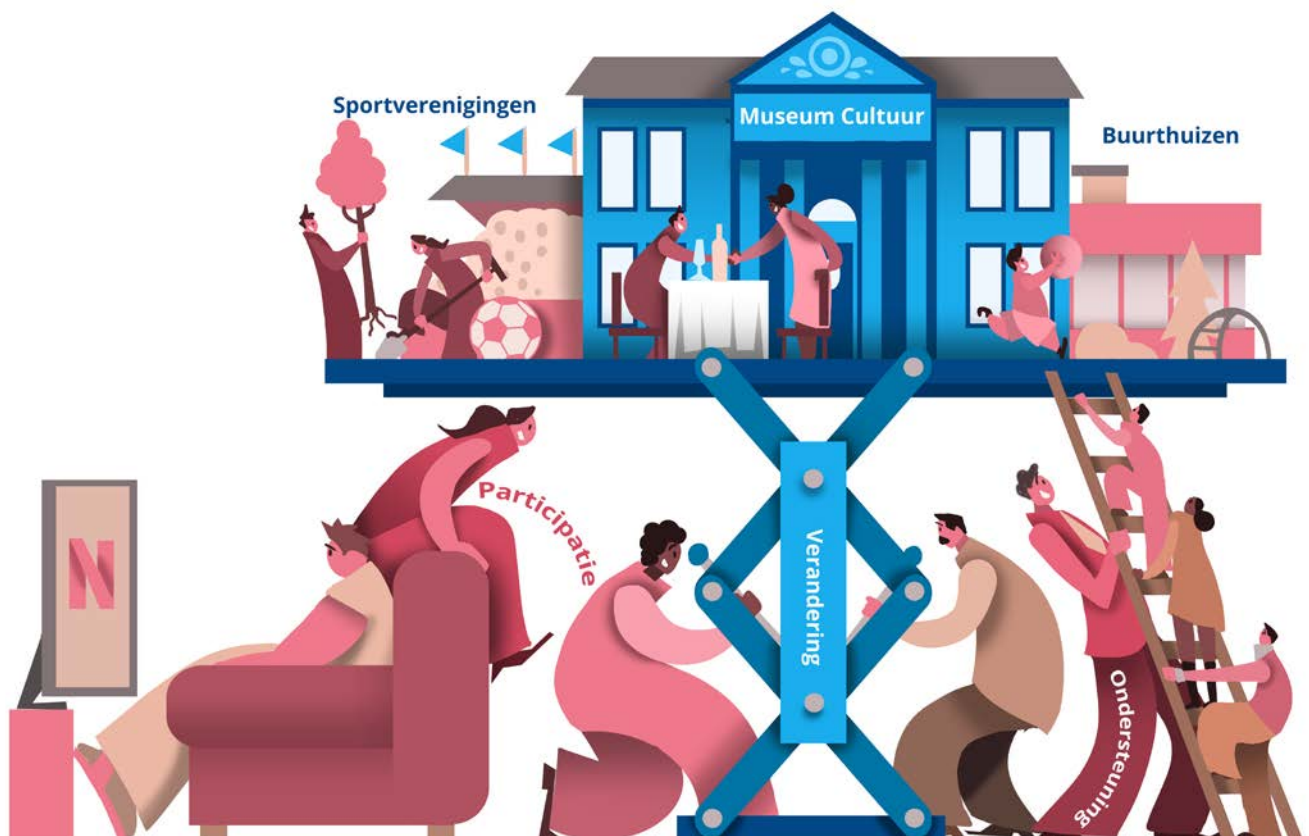
Cultuur vindt plaats in theaters en musea, maar ook in de plaatselijke feesttent en op iedere straathoek.

Voor de aanpak van de grote opgaven is een goed samenspel tussen overheden, bedrijven en inwoners noodzakelijk. Ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid en positie en op basis van de opgaven in het gebied. In deze verbinding tussen opgaven en betrokkenen vervult de provincie een centrale, zelfbewuste, rol: sturend wanneer dat moet en in co-creatie wanneer dat kan, mét ruimte voor maatwerk en oog voor kansen. Dit komt onder andere tot uiting in het PPLG, de RES-sen en gesprekken over cultureel erfgoed.

In Overijssel is het fijn wonen, werken en recreëren voor iedereen. Een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen. Gezondheid, sociale kwaliteit, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit zijn niet voor niets de vier rode draden in het Fundament voor onze nieuwe Omgevingsvisie.

Kritische succesfactoren voor de uitwerking en uitvoering van de Sociaal-maatschappelijke opgaven in Overijssel zijn:

- Een brede manier van beschouwen en aanpak van de grote opgaven. Vanuit brede welvaart: het aansluiten bij sociaal-maatschappelijke kenmerken is nodig om de maatschappelijke opgaven in het ruimtelijk en economisch domein te accepteren en te realiseren (verbinding tussen de verschillende opgaven).
- Een participatieve aanpak: een goed samenspel tussen overheden, bedrijven en inwoners met rolduidelijkheid vanaf het begin (bijvoorbeeld over wederzijdse verwachtingen en beslisstructuren). Daarbij is het zaak oog te hebben voor de menselijke maat. Dat betekent concreetheid, gesprek en transparantie over gevolgen voor inwoners en ondernemers.
- Het behouden en stimuleren van de sociale samenhang, waarbij vrijwilligerswerk, bewegen, sociale contacten en cultuur belangrijke elementen zijn.
- Cultuur in de brede zin speelt daarin een belangrijk rol, daarbij gaat het er om bij de aanpak van de opgaven aan te sluiten bij het streekeigen karakter van het gebied en de creativiteit van cultuur (datgene wat mensen maken en bedenken) te benutten.



Financiën

Kern van de opgave

Het financieel perspectief verandert. De afgelopen jaren was het mogelijk om bovenop de structurele begroting volop extra te investeren. De ruimte voor dergelijke incidentele uitgaven neemt echter behoorlijk af (zie bijgevoegd budgettair perspectief). De komende jaren zullen de uitgaven dus meer gebaseerd moeten worden op de structurele inkomsten. Omdat de incidentele impulsen bijna op elk beleidsterrein de standaard zijn geworden, kan dit overal consequenties hebben.

Tegelijkertijd vragen de vijf hiervoor beschreven opgaven juist om aanzienlijke inzet. Niet alleen incidenteel, maar ook structureel. Daarnaast zien we op veel van onze reguliere taken, zoals infrastructuur, de kosten juist toenemen. Met de beperkte financiële ruimte komt het huidige voorzieningenniveau op vele terreinen onder druk te staan en wordt de noodzaak om keuzes te maken groter.

Bovendien zijn de structurele inkomsten van de provincie met grote onzekerheden omgeven. Er wordt door het Rijk gewerkt aan een nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden, de verdeling van het provinciefonds wordt aangepast en door de invoering van Betalen naar Gebruik (kilometerheffing) zal het provinciaal belastinggebied (de opcenten op Motorrijtuigenbelasting) veranderen. De financiële consequenties hiervan zijn op dit moment nog onduidelijk, maar de impact kan aanzienlijk zijn.

Enkele hoofdvragen voor de komende periode:

- Hoe creëren we een houdbare balans binnen de structurele begroting rekening houdend met eventueel beschikbare ruimte voor incidentele uitgaven?
- Hoe zorgen we voor voldoende (financiële) slagkracht op zowel de korte als lange(re) termijn – mét behoud van een gezonde financiële positie, nu en in de toekomst?

Context van de ontwikkelingen

Nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden na 2025

In het coalitieakkoord van het kabinet (2021) is aangekondigd dat de financieringssystematiek voor decentrale overheden gaat veranderen na 2025. Op dit moment beweegt de omvang (het accres) van het provinciefonds mee met de Rijksuitgaven. Stijgen of dalen de Rijksuitgaven, dan stijgt of daalt onze uitkering uit het provinciefonds mee. Deze trap-op-trap-af systematiek leidt tot schommelingen in de uitkering. De doelstelling is dat de nieuwe financieringssystematiek meer stabiliteit oplevert. Tot en met 2025 blijft de huidige systematiek nog bestaan en groeit het accres mee met de rijksuitgaven en inflatie.

Vooruitlopend op de afspraken over een nieuwe financieringssystematiek, heeft het Rijk besloten om de huidige trap-op-trap-af systematiek vanaf 2026 te verlaten. Door deze besluitvorming leveren provincies en gemeenten vanaf 2026 fors aan ruimte in. Voor Overijssel gaat het ten opzichte van de uitkering in 2025 om meer dan € 15 miljoen structureel, oplopend naar ruim € 21 miljoen vanaf 2027. Bovendien wordt in de ontwikkeling van het provinciefonds vanaf 2026 geen rekening meer gehouden met de autonome groei van onze taken (door bijvoorbeeld inwonergroei en vergrijzing). Omdat er nog geen zicht is op een volwaardig alternatief voor de trap-op-trap-af systematiek, schept dit onzekerheid en instabiliteit.

Herijking van de verdeling van het provinciefonds

Naast het vraagstuk over de toekomstige financiering (c.q. de omvang van het provinciefonds) speelt momenteel het traject om te komen tot een herijking van de verdeling van het provinciefonds. Het huidige verdeelmodel stamt uit 2012 en is aan vervanging toe. De herijking is erop gericht om een nieuw, toekomstbestendig verdeelmodel vast te stellen. In principe staat dit vraagstuk los van de effecten van de discussie over de omvang, maar ook de verdeling kan een negatief effect hebben.

Provinciaal belastinggebied

In het coalitieakkoord van het kabinet is ook aangekondigd dat de Motorrijtuigenbelasting (MRB), zoals nu beoogd, in 2030 zal plaatsmaken voor 'Betalen naar gebruik', een kilometerheffing. Dit heeft directe consequenties voor het provinciaal belastinggebied, de opcenten op de MRB. Deze vormen ruim een derde van onze structurele inkomsten. Over een toekomstig belastinggebied zal de komende periode stelling moeten worden genomen, door onszelf en als provincies gezamenlijk.

Financiering transitieopgaven en cofinanciering

Voor de verschillende transitieopgaven heeft het Rijk forse incidentele fondsen in het leven geroepen, die dus geen deel uitmaken van het provinciefonds. Dit levert losse financieringsstromen op, die zijn uitgezonderd voor de berekening van het accres. De incidentele financiering staat haaks op het langjarige karakter van de grote opgaven. Deze vragen juist om langjarige (structurele) inzet en zekerheid. Daarnaast kunnen incidentele investeringen structurele lasten met zich meebrengen. Zoals het beheer en onderhoud van nieuwe natuur of nieuwe infrastructuur. Dit vraagt ook om structurele financiering. Het Rijk maakt bovendien in toenemende mate gebruik van specifieke uitkeringen. Deze uitkeringsvorm zorgt voor hoge uitvoeringslasten, omdat de verantwoordingseisen onevenredig hoog zijn. De veelheid aan specifieke financieringsstromen leidt ook tot verkoking in de uitvoering, terwijl bij een aantal opgaven juist in de uitvoering overlap plaatsvindt en maatwerk nodig is. Maatwerk waar decentrale overheden invulling aan zouden kunnen geven. De wijze van financiering en verantwoording kunnen daarmee belemmerend werken voor een effectieve aanpak van de inhoudelijke opgaven.

Betekenis voor Overijssel

De afgelopen jaren is volop incidenteel geïnvesteerd bovenop de structurele begroting. Deze extra investeringen konden worden gedaan vanwege de eenmalige grote opbrengst vanuit de verkoop van Essent in 2009. Deze incidentele middelen zijn nu grotendeels uitgegeven, bestemd of belegd in revolverende fondsen, zoals het Energiefonds Overijssel. Voor een groot deel van onze reguliere (wettelijke) taken zijn de incidentele impulsen min of meer onderdeel geworden van het structurele beleid. Jaarlijks werd gemiddeld circa € 30 miljoen extra besteed. Gezien de zeer beperkte (structurele) financiële ruimte zal het niet mogelijk zijn om die impulsen op dezelfde wijze structureel te continueren. Bovendien zien we dat op veel van onze reguliere taken de structurele kosten juist toenemen, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur. Deze ontwikkelingen vragen om keuzes over de invulling van de structurele begroting. Welke taken dienen in welke mate structureel, dan wel incidenteel te worden gefinancierd?

Met het oog op het veranderende financieel perspectief is de afgelopen periode inzichtelijk gemaakt welke financiële stuurknoppen er zijn. Daarbij zijn de drie pijlers 'duurzaamheid', 'wendbaarheid' en 'weerbaarheid' geïntroduceerd. Aan de hand daarvan is de impact van het draaien aan stuurknoppen nader in beeld gebracht. Er zijn verschillende opties om op korte termijn de slagkracht te vergroten; daarbij dient het financiële gevolg op de lange termijn altijd te worden meegewogen.

Kritische succesfactoren:

- Met een stevige inzet van de gezamenlijke provincies richting het Rijk wordt de kans op een stabiele financieringsvorm groter. En daarmee ook de kans om onze wettelijke structurele taken op een adequaat niveau te houden.
- Het optimaal benutten van Europese Fondsen, Rijksmiddelen en private investeringen. Door eigen inzet met die van anderen te combineren kan één provinciale euro meer opleveren voor Overijssel multiplier effect). Tegelijkertijd vraagt dat om kritisch kiezen waar we al dan niet zelf op willen (en kunnen) cofinancieren.
- Niet-financiële methoden inzetten om onze rol, doelen en taken te vervullen. Dat kan bijvoorbeeld door meer in te zetten op onze kennis- en regulerende functie en samenwerken in verschillende verbanden.



Voetnoten

1. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/12/startpakket-met-nationale-ruimtelijke-opgaven-naar-provincies
2. www.ipcc.ch/report/ar6/wg2
3. overijssel.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=48d160bf8f3c4c1f87afed72f58cf635
4. www.ipbes.net/global-assessment.net
5. www.pbl.nl/ecosysteemdiensten-0
6. overijssel.maps.arcgis.com
7. www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-tussenrapportage-natuurverkenning-2050-3574.pdf
8. www.rli.nl/publicaties/2022/advies/natuurinclusief-nederland
9. www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=advies+remkes+wat+kan+wel
10. www.consilium.europa.eu/nl/policies/from-farm-to-fork
11. eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2022:304:FIN
12. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/startnotitie-nplg-10-juni-2022
13. agendanatuurinclusief.nl
14. www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=26800
15. www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-landschap/stikstof/stikstof-3-3-aanpak
16. overijssel.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=48d160bf8f3c4c1f87afed72f58cf635
17. www.overijssel.nl/onderwerpen/omgeving/omgevingsvisie-overijssel/op-weg-naar-een-nieuwe-omgevingsvisie
18. www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-novex
19. overijssel.notubiz.nl/document/12227704/1/Bijlage+4+Provinciale+Woondeals
20. www.overijssel.nl/nieuws/impuls-voor-bereikbaarheid-nieuwe-woningbouwlocaties-in-overijssel
21. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/12/startpakket-met-nationale-ruimtelijke-opgaven-naar-provincies
22. www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen/werkloosheid-naar-regio
23. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6782
24. arbeidsmarktinzicht.nl/afvlakking-groei-arbeidsproductiviteit-in-overijssel
25. arbeidsmarktinzicht.nl/krapte-aan-personeel-loopt-in-overijssel-verder-op
26. commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_nl
27. arbeidsmarktinzicht.nl/20-van-de-inwoners-in-overijssel-beschikt-over-lage-digitale-vaardigheden
28. www.ser-overijssel.nl/assets/Advies/Adviezen/advies-ser-overijssel-een-menselijk-perspectief-op-digitalisering-in-overijssel.pdf
29. www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart-2022/indicator
30. kennisopenbaarbestuur.nl/media/258329/atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf
31. www.pbl.nl/nieuws/2022/pbl-constateert-opnieuw-structurele-tekorten-in-leefomgevingskwaliteit-nederland
32. www.rli.nl/publicaties/2022/advies/natuurinclusief-nederland
33. overijssel.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=48d160bf8f3c4c1f87afed72f58cf635