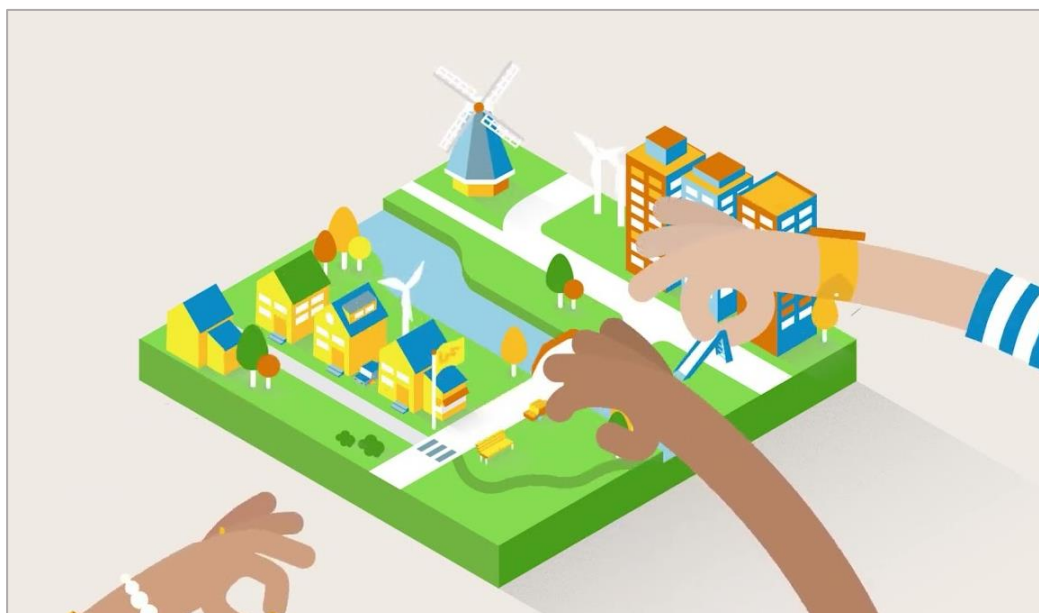


Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet

Gezamenlijk, democratisch en tijdig reageren op vergunningaanvragen



randstedelijke rekenkamer
flevoland | noord-holland | utrecht | zuid-holland

 Rekenkamer Lelystad

 Rekenkamer
Almere

rekenkamer
NOORDOOSTPOLDER 

 gemeente
drunten

WATERSCHAP
ZUIDERZEE LAND 

Colofon

Dit rapport bevat de resultaten van een gezamenlijk onderzoek van zes decentrale rekenkamers en rekenkamercommissies uit de provincie Flevoland. De tekst van het rapport is gebaseerd op een door onderzoeksbureau BMC opgestelde nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen is net als het voorliggende rapport te raadplegen op de websites van de deelnemende rekenkamers en rekenkamercommissies.

Deelnemende rekenkamers en rekenkamercommissies

- Randstedelijke Rekenkamer | <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl>
- Rekenkamer Almere | <https://almere.raad247.nl/page/rekenkamer>
- Rekenkamer Dronten | <https://www.dronten.nl/bestuur-organisatie/informatie-over-het-college/rekenkamer>
- Rekenkamer Lelystad | <https://www.lelystad.nl/rekenkamer>
- Rekenkamercommissie Noordoostpolder | <https://raad.noordoostpolder.nl/gemeenteraad/rekenkamercommissie>
- Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland | <https://www.zuiderzeeland.nl>

Samenstelling begeleidingscommissie onderzoek

- Martijn Bakker, lid Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland
- Maarten Dijk, lid Rekenkamercommissie Noordoostpolder
- Scott Douglas, directeur Rekenkamer Almere
- Robert Douma, voorzitter Rekenkamer Lelystad
- Joris van Enst, voorzitter Rekenkamercommissie Noordoostpolder
- Iddo van der Giessen, onderzoeker Randstedelijke Rekenkamer
- Ans Hoenderdos, bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer
- Jamilja van der Meulen, voorzitter Rekenkamer Dronten

Onderzoek en rapportage in nota van bevindingen

BMC Yacht Group | <https://www.bmc.nl>

- Evelyn Bontekoe
- Ingrid Kersten
- Tom Plat
- Lisanne Sluis
- Ernst-Jan Timmerman

Tekst en vormgeving rapport

Saskia van As | <https://tekstkantoorvanas.nl/>

Coverillustratie

Ontwerpbureau In60seconds | <https://www.in60seconds.nl/>

(fragment uit animatiefilm in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2015)

Contactgegevens

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam
T 020 5818 585
E info@randstedelijke-rekenkamer.nl
I www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Vastgesteld door de begeleidingscommissie op 23 augustus 2023

Inhoud

1.	INLEIDING	1
1.1.	Omgevingswet in het kort: wat gaat er veranderen?	1
1.2.	Opzet van dit onderzoek	3
1.3.	Leeswijzer	4
2.	ZIJN DE DRIE BESTUURLAGEN IN FLEVOLAND VOORBEREID OP SAMENWERKING ONDER DE NIEUWE WET?	5
2.1.	Voortgang in het implementatieproces	5
2.2.	Knelpunten rond beleidskeuzes en samenwerking	6
2.3.	Afhandeling van complexe interbestuurlijke vraagstukken	7
3.	ZIJN DE (VOLKS)VERTEGENWOORDIGERS IN FLEVOLAND VOORBEREID OP HUN ROL ONDER DE NIEUWE WET?	9
3.1.	Uitvoering controlerende en kaderstellende rol	9
3.2.	Betrokkenheid en kennisniveau	10
3.3.	Onderlinge afstemming en samenwerking	11
4.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
4.1.	Conclusies	12
4.2.	Aanbevelingen	13

1. Inleiding

Dit rapport bespreekt de uitkomsten van een onderzoek naar wat de Omgevingswet gaat betekenen voor de interbestuurlijke samenwerking in Flevoland. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de rekenkamers (c.q. rekenkamercommissies) van de provincie Flevoland,¹ het Waterschap Zuiderzeeland en de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

Uitgangsvraag van het onderzoek is: hoe gaan de drie bestuurslagen in Flevoland – provincie, gemeenten en waterschap – na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gezamenlijk oplossingen vinden voor complexe vraagstukken die de inrichting van de leefomgeving raken? Die vraag is relevant, want de Omgevingswet schrijft voor dat alle decentrale bestuursorganen in een regio bij het afhandelen van omgevingsvergunningen met elkaar gaan samenwerken als één overheid. Dit betekent dat de overheden ieder over de muren van hun eigen taken moeten gaan kijken en hun beleid voor de fysieke leefomgeving op elkaar moeten afstemmen.

We beschrijven in dit rapport hoe de zes in het onderzoek betrokken Flevolandse overheden op dit moment met elkaar samenwerken, hoe ver ze zijn met de implementatie van de Omgevingswet, hoe de rol van hun (volks)vertegenwoordigers² er straks gaat uitzien en op welke aspecten er knelpunten zijn te verwachten.

1.1. Omgevingswet in het kort: wat gaat er veranderen?³

De invoering van de Omgevingswet, oorspronkelijk voorzien op 1 juli 2019, is de afgelopen jaren enkele malen uitgesteld.⁴ Maar per 1 januari 2024 gaat de nieuwe wet echt in werking treden. Daarmee gaat er het nodige veranderen.

Minder wetten en regels

In de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld. Zo verdwijnen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet natuurbescherming en de Waterwet. Ook het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit zullen worden vervangen. De naar schatting 50.000 bestaande bestemmingsplannen die in ons land van kracht zijn, zullen worden vervangen door circa 400 gemeentelijke omgevingsplannen: één omgevingsplan per gemeente. Het achterliggende idee is dat de voorschriften voor ruimtelijke projecten (bijvoorbeeld de bouw van een woonwijk of de aanleg van een windturbinepark) eenvoudiger moeten worden.

Omgevingsloket

Een belangrijke vernieuwing die de wet met zich meebrengt is het *Omgevingsloket*.⁵ Dit wordt de centrale digitale plek waar informatie over de leefomgeving samenkomt. Via het loket moeten projectontwikkelaars, ondernemers, overheden en inwoners straks op één plek alle relevante informatie (wat is er toegestaan in een gebied en welke andere geldende regels zijn van belang) kunnen bekijken én gebruiken, bijvoorbeeld voor het aanvragen van een vergunning.

¹ De rekenkamerfunctie van de provincie Flevoland is ondergebracht bij de Randstedelijke Rekenkamer.

² We duiden de leden van vertegenwoordigende gremia in dit rapport aan als '(volks)vertegenwoordigers', omdat bij het Waterschap Zuiderzeeland (net als bij andere waterschappen) een deel van het vertegenwoordigend gremium niet de inwoners van het waterschap representeert, maar specifieke belangengroepen zoals boeren, bedrijven en beheerders van natuurterreinen.

³ De achtergrondinformatie die wij in deze paragraaf geven bij de Omgevingswet dient voor een beter begrip van de onderzoeksbevindingen die ten grondslag liggen aan dit rapport. De achtergrondinformatie zelf maakt geen deel uit van de bevindingen. Zie over de relatie tussen dit rapport en het onderliggende onderzoek ook de slotalinea van § 1.2 hierna.

⁴ In 2017 werd de geplande datum wegens uitvoeringsproblemen uitgesteld van 1 juli 2019 tot 1 januari 2021. Daarna is de datum van inwerkingtreding nogmaals vier keer verschoven. Op 14 maart 2023 is de Eerste Kamer uiteindelijk akkoord gegaan met de ingangsdatum van 1 januari 2024.

⁵ In de wet heet dit officieel het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Tegelijkertijd moet het Omgevingsloket ervoor gaan zorgen dat het proces van vergunningverlening gemakkelijker wordt voor de betrokken overheden. Een ruimtelijk project waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd, kan voortaan in één keer aan alle regels worden getoetst. Het idee is dat op die manier de kokers tussen de bestuursorganen worden doorbroken.

Het Omgevingsloket brengt de nodige opgaven met zich mee op ICT-gebied. Systemen moeten aan elkaar worden gekoppeld. En informatie en plannen die worden aangeleverd, moeten zijn opgebouwd volgens bepaalde standaarden.

Omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening

Ter voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet zal elk decentraal bestuursorgaan (gemeente, provincie, waterschap) moeten werken aan de ontwikkeling van een integrale visie op de leefomgeving voor de lange termijn. Elk bestuursorgaan zal daartoe de afzonderlijke visies waarmee tot nu toe werd gewerkt, moeten samenbrengen in een overkoepelende omgevingsvisie die zich uitspreekt over uiteenlopende onderwerpen als cultureel erfgoed, water, wonen, milieu, landschap, gezondheid, bodemkwaliteit, mobiliteit, economie en vestigingskwaliteit.

Voor gemeenten geldt dat ze de beleidskeuzes die ze in hun omgevingsvisie opnemen moeten uitwerken in een *omgevingsplan*. Dit plan bevat dan alle gemeentelijke regels voor de leefomgeving en vervangt de afzonderlijke bestemmingsplannen. Bij provincies moeten de tot regelgeving uitgewerkte beleidskeuzes terecht komen in een provinciale omgevingsverordening en bij waterschappen in een waterschapsverordening.

Rol gemeente: meedenken met initiatiefnemers en inwoners betrekken

Het is de bedoeling dat onder de nieuwe wet inwoners bij het ruimtelijk beleid worden betrokken. Zij krijgen de gelegenheid om mee te denken over de identiteit van een gebied of stad. Deze participatie vooraf moet zorgen voor meer draagvlak voor projecten en daarmee tot een snellere voortgang in het realiseren ervan.

Vergunningverleners van de gemeente, de provincie respectievelijk het waterschap gaan de burgerparticipatie begeleiden. Ook gaan zij al vanaf de start meedenken met initiatiefnemers. Past een ingediend plan in de Omgevingsvisie? Zo niet, wat moet de initiatiefnemer veranderen? Initiatiefnemers krijgen minder snel 'nee' te horen. In plaats daarvan gaan overheid en initiatiefnemer in dialoog om samen het gewenste initiatief te realiseren.

Rol provincie: belangen behartigen die de bevoegdheid van gemeenten en waterschap overstijgen

De Omgevingswet gaat uit van het beginsel 'decentraal tenzij'. Dit betekent dat provincies alleen iets hoeven te doen op grond van de Omgevingswet als: (a) er een provinciaal belang aan de orde is, en (b) gemeenten of waterschappen dat belang niet zelf kunnen regelen.

Rol waterschap: waterbelang inbrengen in de provinciale omgevingsvisies

De Omgevingswet kent voor waterschappen niet de verplichting om een omgevingsvisie op te stellen. Waterschappen kunnen hun ambities en beleidskeuzes echter wel opnemen in een wateragenda of watervisie, die de waterbelangen integraal in beeld brengt.

Het is de bedoeling dat de waterschappen hun beleid inbrengen als de provincies hun omgevingsvisies opstellen. Provincies en gemeenten zullen bij het opstellen van hun omgevingsplannen en -verordeningen goed moeten kijken naar de gevolgen van de beleidskeuzes voor het beheer van watersystemen.

Onderlinge raadpleging: advies en instemming

In de Omgevingswet is bepaald dat een decentraal bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met de taakuitoefening van andere decentrale bestuursorganen. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als een ander bestuursorgaan een specifieke deskundigheid heeft die relevant is voor het beoordelen van een vergunningaanvraag, is het verplicht om advies in te winnen bij

dat bestuursorgaan alvorens de vergunning te verlenen. Soms is er ook instemming van dat bestuursorgaan nodig voor het nemen van een besluit.

Beslistermijnen onder de nieuwe wet

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat het aanvragen van een omgevingsvergunning voor initiatiefnemers sneller moet gaan verlopen. Over aanvragen zal voortaan binnen acht weken een besluit moeten worden genomen. De wet voorziet echter in de mogelijkheid om de beslistermijn eenmalig met zes weken te verlengen tot veertien weken. In de gevallen waarin instemming van een ander bestuursorgaan is vereist, geldt een beslistermijn van twaalf weken. Er is in die gevallen dus maar beperkt ruimte voor de betrokken overheden om met elkaar overeenstemming te bereiken over het te volgen beleid.

1.2. Opzet van dit onderzoek

Doel

Er is straks in Flevoland integrale afweging en besluitvorming nodig over omgevingsvergunningen. Wanneer de belangen van de drie betrokken bestuurslagen met elkaar botsen, kan dat lastig zijn. Wij willen met dit onderzoek achterhalen of de Flevolandse overheden genoeg doen om te waarborgen dat de democratische besluitvorming over vergunningaanvragen desondanks binnen de daarvoor gestelde termijnen gaat verlopen. Liggen ze op koers met de vereiste aanpassingen om op 1 januari 2024 de dienstverlening aan inwoners te kunnen bieden conform de minimale eisen van de Omgevingswet? Is er zorggedragen voor onderlinge afstemming van beleid en te volgen procedures bij verschillen van inzicht over complexe interbestuurlijke vraagstukken?

Daarnaast willen we met dit onderzoek de rol van de (volks)vertegenwoordigende gremia van de drie bestuurslagen belichten: de gemeenteraad, de Provinciale Staten respectievelijk de Algemene Vergadering. De kans bestaat dat het voor de (volks)vertegenwoordigers moeilijk wordt om evenveel zeggenschap te houden als voorheen, zonder in te druisen tegen de bedoeling van de wet. Slagen zij erin om hun controlerende en kaderstellende rol zo in te vullen, dat de wettelijke randvoorwaarden (terugbrengen hoeveelheid beleid en regels, meewegen belangen van andere bestuurslagen, meewegen inbreng van burgers, vlotte afhandeling van vergunningen) worden geëerbiedigd?

Vragen

Op het niveau van de bestuurscolleges en hun ambtelijke organisaties luiden onze onderzoeksvragen:

1. Liggen de onderzochte gemeenten, de provincie en het waterschap op schema met hun voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet?
2. Welke knelpunten rond gezamenlijke beleidskeuzes en samenwerking tussen de overheden in Flevoland zitten uitvoering van de Omgevingswet in de weg en wat is er nodig om die op te lossen?
3. Welke formele en informele afspraken hebben de overheden in Flevoland met elkaar gemaakt over de afhandeling van complexe interbestuurlijke vraagstukken? Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau, oftewel: waar zit de doorzettingsmacht?

Op het niveau van de (volks)vertegenwoordigende gremia willen wij nagaan:

4. Zijn de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in Flevoland klaar om hun kaderstellende en controlerende taken te vervullen overeenkomstig de bedoeling van de Omgevingswet?
5. Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, de Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij de Omgevingswet? Zijn ze op de hoogte van wat de wet allemaal met zich meebrengt?
6. Werken de (volks)vertegenwoordigende gremia in Flevoland goed met elkaar samen ter voorbereiding op hun nieuwe rol onder de Omgevingswet?

Voorbeelden van 'complexe interbestuurlijke vraagstukken'

Met 'complexe interbestuurlijke vraagstukken' bedoelen we in dit rapport ruimtelijke initiatieven waarvoor diverse vergunningen benodigd zijn. Over zulke meervoudige vergunningaanvragen wordt op dit moment nog door afzonderlijke overheden beslist, op basis van de eigen belangen, het eigen beleid en de eigen regels. Straks moeten dit soort aanvragen integraal worden beoordeeld. Dan komen er dilemma's om de hoek als:

- *Wiens beleid en regels gaan er gelden?* De hoeveelheid beleid en regels per bestuursorgaan is vaak omvangrijk en dan is het lastig om dat integraal op elkaar af te stemmen, te stroomlijnen en/of deels los te laten.

- *Wie heeft het uiteindelijk voor het zeggen?* Als de belangen van de afzonderlijke bestuursorganen met elkaar botsen, moet er een knoop worden doorgehakt – maar wie doet dat?

Concreet doen dilemma's als deze zich voor wanneer bijvoorbeeld een woningbouwproject dat een initiatiefnemer aan de rand van een gemeente wil realiseren, nabij een Natura 2000-gebied ligt én deels binnen de beschermingszone van het waterschap (i.e. nabij een waterkering of een water). Er zijn dan drie bestuursorganen betrokken (gemeente, provincie, waterschap) die allemaal hun eigen regels willen hanteren en hun eigen belangen willen behartigen: (1) snel woningen realiseren (gemeente), (2) geen plaatsing van gebouwen bij waterkeringen en/of oppervlaktewateren (waterschap), (3) geen (bouw)werkzaamheden met stikstofuitstoot nabij natuurgebieden (provincie).

Andere voorbeelden van vraagstukken in Flevoland waar de belangen van overheden wel eens met elkaar zouden kunnen gaan botsen zijn de opvang van asielzoekers en het zoetwaterbeheer in de agrarische sector.

Aanpak

De benodigde informatie voor beantwoording van onze vragen hebben we vergaard door:

- relevante documenten te bestuderen van de zes in het onderzoek betrokken overheden (denk aan visiedocumenten, implementatieplannen; besluiten, moties enzovoort);
- groepsinterviews te houden met ambtenaren en (volks)vertegenwoordigers bij de zes overheden;
- een online vragenlijst uit te zetten onder (volks)vertegenwoordigers bij de zes overheden; en
- een interactieve werksessie te houden met ambtenaren van de zes overheden aan de hand van een fictieve casus.

Een uitvoeriger beschrijving van onze onderzoeks aanpak is opgenomen in de door onderzoeksbureau BMC opgestelde nota van bevindingen, die ten grondslag ligt aan dit rapport. Deze nota bevat ook het normenkader dat in het onderzoek is gehanteerd en de bronvermeldingen bij de observaties die we in dit rapport bespreken. De nota van bevindingen is te raadplegen via de websites van de aan dit onderzoek deelnemende rekenkamers en rekenkamercommissies (zie colofon).

Bij de vertaalslag die wij vanuit het onderzoeksmateriaal hebben gemaakt naar het voorliggende rapport, hebben we de weergave van de bevindingen van BMC toegankelijk gemaakt voor een breder publiek. Dit betekent dat niet alle formuleringen in dit rapport letterlijk zijn te herleiden tot de onderliggende nota van BMC.

1.3. Leeswijzer

Dit rapport is vanaf hier als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we aan de hand van de eerste drie onderzoeksvragen in hoeverre de drie bestuurslagen in Flevoland zijn voorbereid op samenwerking onder de Omgevingswet. In hoofdstuk 3 richten we onze aandacht op de (volks)vertegenwoordigers in Flevoland: in hoeverre zijn zij voorbereid op hun rol onder de nieuwe wet? Dit gaan we na aan de hand van de overige onderzoeksvragen. Tot besluit presenteren we in hoofdstuk 4 onze conclusies en aanbevelingen.

2. Zijn de drie bestuurslagen in Flevoland voorbereid op samenwerking onder de nieuwe wet?

2.1. Voortgang in het implementatieproces

Liggen de onderzochte gemeenten, de provincie en het waterschap op schema met hun voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet?

Om op 1 januari 2024 klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet, zullen de overheden in Flevoland moeten voldoen aan een aantal minimale eisen. Om te beginnen moeten hun inhoudelijke ambities zijn verwoord in een omgevingsvisie. Deze visie moet vervolgens zijn vertaald in concrete regelgeving, opgenomen in een omgevingsverordening respectievelijk waterschapsverordening. Daarnaast zullen de overheden moeten beschikken over een helder plan van aanpak voor de implementatie van de wet. Verder is het van groot belang dat ze hun eigen Omgevingsloket gereed hebben voor aansluiting op het landelijke systeem. En ten slotte is er vastgesteld beleid nodig voor de participatie van inwoners bij de besluitvorming over omgevingsvergunningen.

Wij hebben vastgesteld dat de zes in ons onderzoek betrokken overheden goed op weg zijn om te voldoen aan deze minimale eisen. De omgevingsvisies liggen bij de meeste overheden vast en er wordt gewerkt aan de omgevingsverordeningen. Ook hebben alle overheden plannen van aanpak opgesteld voor de implementatie van de Omgevingswet. Opvallend is echter wel dat alle zes overheden zich in hun plannen van aanpak primair richten op de korte termijn en op de uitvoering van hun eigen taken, verantwoordelijkheden en dienstverlening. Het samen kunnen uitvoeren van de één-overheid-gedachte vanaf de datum waarop de wet in werking treedt, komt niet terug in de plannen. Voor de langere termijn is er dus nog werk te doen om te komen tot meer gezamenlijkheid.

Dat geldt in de eerste plaats voor het Omgevingsloket. Dit is een essentieel onderdeel van de Omgevingswet en een centraal element in het implementatietraject. Het nieuwe digitale loket is onmisbaar voor het op peil houden en zo nodig verbeteren van het dienstverleningsniveau van de overheden en voor het verwezenlijken van de één-overheid-gedachte.

In gesprekken die we op ambtelijk en bestuurlijk niveau hebben gevoerd, hebben we gemerkt dat er bij de overheden in Flevoland zorgen leven over de werking en stabiliteit van het digitale loket. Dit hangt samen met de vertraging die is opgetreden bij de totstandkoming van het landelijke deel van de voorziening.

Problemen rond oplevering rijksonderdelen Omgevingsloket

De systeemprogrammatuur van het Omgevingsloket bestaat uit een landelijk deel en een lokaal deel. Het lokale deel moet zijn aangesloten op het landelijk deel om het loket te kunnen laten functioneren. Er is een landelijke pre-omgeving (bedoeld om mee te oefenen) en een landelijke productieomgeving (bedoeld voor de uiteindelijke gebruikers). De overheden zullen op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten zijn aangesloten op de productieomgeving.

Het kabinet heeft begin 2023, bij de laatste verschuiving van de invoeringsdatum van de Omgevingswet, gemeld dat alle door het Rijk op te leveren essentiële functionaliteiten bij inwerkingtreding van de wet beschikbaar zullen zijn.

Maar de Flevolandse overheden zijn er niet gerust op. De ervaring leert dat er bij ICT-projecten van de rijksoverheid herhaaldelijk nieuwe tegenvallers op de loer liggen.

Als gevolg van de problematiek rond de ontwikkeling van het digitale stelsel zijn de zes in ons onderzoek betrokken overheden op dit moment nog niet zo ver dat zij hun lokale systemen kunnen aansluiten op het landelijke deel van het overheidsloket. Om te komen tot een volwaardig digitaal Omgevingsloket voor inwoners, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers, moeten de overheden nog diverse stappen in het implementatietraject doorlopen.

Ook rond het beleid voor de participatie van inwoners moet er bij diverse overheden nog het nodige gebeuren. Hoewel participatie blijkens de gesprekken die wij op ambtelijk en bestuurlijk niveau hebben gevoerd erg blijkt te leven bij alle onderzochte overheden, zien we op basis van de stukken die ons ter beschikking zijn gesteld dat nog vrijwel nergens sprake is van een actueel, op de Omgevingswet toegesneden participatiebeleid. Alleen de gemeente Noordoostpolder is op dit punt helemaal klaar, zoals het samenvattende schema hieronder laat zien door middel van stoplichtkleuren.⁶

	Omgevingsvisie	Omgevingsplan/ -verordening	Plan van aanpak voor implementatie	Aansluiting op systeem voor Omgevingsloket	Beleid voor burgerparticipatie
Provincie Flevoland					
Waterschap Zuiderzeeland					
Gemeente Almere					
Gemeente Dronten					
Gemeente Lelystad					
Gemeente Noordoostpolder					

Al met al is de implementatie van de Omgevingswet voor de door ons onderzochte overheden een voortschrijdend proces. In gesprekken gaven de overheden aan te voorzien dat de afronding van dat proces nog jaren in beslag zal nemen. Er moeten voor de lange termijn nog flink wat stappen worden gezet.

2.2. Knelpunten rond beleidskeuzes en samenwerking

Welke knelpunten rond gezamenlijke beleidskeuzes en samenwerking tussen de overheden in Flevoland zitten uitvoering van de Omgevingswet in de weg en wat is er nodig om die op te lossen?

De Omgevingswet vraagt van decentrale overheden dat zij gezamenlijk uitvoering geven aan de één-overheid-gedachte. Een initiatiefnemer moet alle benodigde informatie voor zijn/haar ruimtelijke plannen bij één loket kunnen vinden en hij/zij moet bij één bevoegd gezag terecht kunnen voor de vergunningverlening, ook als dit complexe interbestuurlijke afweging vergt. Hiervoor is het cruciaal dat de bestuurslagen in Flevoland intensief en domeinoverstijgend met elkaar samenwerken.

Dit ‘anders werken’ heeft echter bij de zes onderzochte Flevolandse overheden nog geen prioriteit. De huidige manier van samenwerken wordt op de werkvloer als voldoende ervaren, zo kwam naar voren uit de interviews die wij op ambtelijk niveau bij de diverse overheden hebben gehouden. De betrokken ambtenaren ervaren nog geen urgentie om zaken anders te doen of te regelen. Het op politiek niveau afstemmen van het eigen beleid met dat van andere overheden wordt gezien als iets van later zorg.

⁶ Bij het Waterschap Zuiderzeeland staat in het vakje ‘Omgevingsplan/-verordening’ een oranje routepunt geplaatst, die aangeeft dat de organisatie halverwege is met het opstellen van dit document. Hierbij zij opgemerkt dat het waterschap al beschikt over een ontwerp-omgevingsverordening. Dit document moet echter nog formeel worden vastgesteld door de Algemene Vergadering.

Dit betekent niet dat er helemaal niks gebeurt. De zes overheden uit ons onderzoek hebben binnen het Platform Omgevingswet, dat al sinds 2017 bestaat, besloten om per gemeente periodiek een ‘omgevings-tafel’ te organiseren, waarbij de andere bestuursorganen aanschuiven. De omgevings-tafel is een belangrijk middel om gezamenlijk complexe vergunningstrajecten binnen acht weken te kunnen afronden. Hiervoor zijn werkafspraken gemaakt en processen ingericht. Vooralsnog gaat het hierbij echter vooral om samenwerking ‘in theorie’. In de praktijk zijn er nog de nodige hordes te nemen – vooral op bestuurlijk niveau.

Zo hebben wij geconstateerd dat er tussen de bestuurslagen in Flevoland nog nauwelijks is gesproken over het afstemmen van de ambities die in de afzonderlijke omgevingsvisies zijn opgenomen, het stroomlijnen van regels of het loslaten van beleid. Dat hieraan nog niet wordt gewerkt, brengt een risico met zich mee. Want de hoeveelheid geldend beleid en regelgeving bij de zes deelnemende overheden is op dit moment omvangrijk. Als dit zo blijft, bestaat het gevaar dat de besluitvormingsprocedures bij complexe vergunningaanvragen veel tijd in beslag nemen. De verschillende overheden zullen, zolang er geen sprake is van uniform beleid en uniforme regels, op diverse terreinen mogelijk willen veiligstellen dat ze worden betrokken bij de besluitvorming.

We zien dat nu al gebeuren. Het college van Gedeputeerde Staten van Flevoland heeft bijvoorbeeld een ‘lijst van gevallen van provinciaal belang’ opgesteld. Met die lijst geeft de provincie aan op welke onderwerpen zij invloed wenst bij de besluitvorming over een omgevingsvergunningaanvraag, via het zogeheten advies met instemming. De provinciale lijst bevat een groot aantal inhoudelijke en deels ook heel specifieke onderwerpen en raakt zodoende veel aanvragen voor complexe omgevingsvergunningen. Als over al deze aanvragen afzonderlijk advies en instemming van de provincie moet worden ingewonnen, is de kans dat de afhandeling van complexe vergunningaanvragen vertraging zal oplopen, aanzienlijk.

We hebben gemerkt dat het in Flevoland op bestuurlijk niveau niet ontbreekt aan de wil om gezamenlijk regionale opgaven op te pakken. Integendeel; de houding ten aanzien van samenwerken binnen Flevoland is uitgesproken positief. Hiervan getuigt ook de ‘Strategische Agenda Flevoland’ en het daaraan ten grondslag liggende manifest ‘Wij zijn Flevoland’, dat de Flevolandse decentrale overheden in 2021 gezamenlijk hebben opgesteld met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van dat jaar. Veelzeggend is echter dat deze ambitiedocumenten tot op heden niet zijn vertaald naar de dagelijkse werkpraktijk. De feitelijke samenwerking zoals bedoeld in de Omgevingswet (werken als één overheid), komt nog niet echt van de grond. De feitelijke inspanningen beperken zich tot de inrichting van processen en systemen, het delen van kennis en het oefenen met de eerder genoemde omgevings-tafels. Deze activiteiten zijn nuttig en nodig. Maar verschillende gemeentelijke en provinciale ambtenaren hebben tegenover ons verklaard dat zij betwijfelen of straks, als puntje bij paaltje komt, er op bestuurlijk niveau de durf is om ook gezamenlijk inhoudelijke beleidskeuzes te maken.

2.3. Afhandeling van complexe interbestuurlijke vraagstukken

Welke formele en informele afspraken hebben de overheden in Flevoland met elkaar gemaakt over de afhandeling van complexe interbestuurlijke vraagstukken? Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau, oftewel: waar zit de doorzettingsmacht?

Op dit moment worden incidentele bestuurlijke verschillen van inzicht in Flevoland nog informeel opgelost, zo kwam naar voren uit de gesprekken die wij op ambtelijk en bestuurlijk niveau bij de zes overheden hebben gevoerd. De grondhouding is dat men er samen wel uitkomt – wat gegeven de geringe schaalgrootte van de provincie doorgaans ook niet al te ingewikkeld is. Deze oplossingsgerichte houding kenmerkt de Flevolandse bestuurscultuur in gunstige zin.

Onder de Omgevingswet zal informele bestuurlijke afstemming echter niet meer volstaan. De overheden in Flevoland staan immers voor grote en complexe opgaven, die in aantal toenemen. Denk aan heikele

thema's als de woningbouwopgave, de opvang van asielzoekers en de toenemende zoetwaterschaarste. De vraag waarvoor nog wel ruimte is en waarvoor niet, wordt steeds nijpender. De Flevolandse overheden zullen elkaar over deze en andere kwesties in de toekomst vaker gaan tegenkomen. De discussies, visievorming en uiteindelijke besluitvorming zullen ordelijk én transparant moeten verlopen. Dat is van belang vanuit het oogpunt van zowel rechtmatigheid als vanuit het oogpunt van democratische controle en verantwoording.

Een en ander betekent onder meer dat er van tevoren afspraken moeten worden vastgelegd – bijvoorbeeld in een bestuurlijk covenant en/of in een handboek – over wat de procedure zal zijn bij verschillen van inzicht op interbestuurlijk niveau. Niet alleen de rollen, taken en bevoegdheden van alle partijen moeten zijn beschreven, maar ook de eventueel te nemen stappen op de zogenoemde escalatieladder.⁷ Dat is tot op heden niet gebeurd. De werkafspraken die de zes in het onderzoek betrokken overheden met elkaar hebben gemaakt, bevatten geen regeling voor situaties waarin men er niet uitkomt met elkaar. Hoe de afweging en besluitvorming over interbestuurlijke vraagstukken vorm krijgt als er discussie ontstaat, is daarmee op dit moment niet inzichtelijk. Ook waar uiteindelijk de doorzettingsmacht op interbestuurlijk niveau ligt, is onduidelijk.

De randvoorwaarden om tot goede afspraken te komen zijn echter wél aanwezig. Zo ligt er een basis voor het oefenen met interbestuurlijke vraagstukken. Aan de in de vorige paragraaf genoemde omgevings- tafels kunnen overeenkomsten en verschillen tussen deelnemende partijen en hun beleid en regelgeving via concrete casuïstiek aan het licht komen. De omgevingstafels zijn ook een geschikt platform voor het maken van afspraken over escalatie, doorzettingsmacht en eigenaarschap op interbestuurlijk niveau. Daarnaast vormt het bestaande regionale netwerk van de Flevolandse overheden een goed fundament voor verdere invulling van de werkwijze bij (complexe) interbestuurlijke vraagstukken. Dit kan worden benut en doorontwikkeld.

⁷ Een escalatieladder biedt overheden een overzicht van de stappen die ze kunnen zetten wanneer hun standpunten over de aanpak van een interbestuurlijk vraagstuk sterk uiteenlopen. De stappen op de ladder schetsen een traject dat zich beweegt van (vormen van) informele afstemming op een laag ambtelijk niveau, via formele beraadslaging op hogere ambtelijke niveaus tot definitieve besluitvorming op bestuurlijk niveau.

3. Zijn de (volks)vertegenwoordigers in Flevoland voorbereid op hun rol onder de nieuwe wet?

3.1. Uitvoering controlerende en kaderstellende rol

Zijn de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in Flevoland klaar om hun kaderstellende en controlerende taken te vervullen overeenkomstig de bedoeling van de Omgevingswet?

De Flevolandse (volks)vertegenwoordigers hebben tot taak om inhoudelijke en financiële grenzen te formuleren voor het beleid dat de gemeente, de provincie respectievelijk het waterschap voert, en vervolgens te controleren of alles gebeurt zoals afgesproken en eventueel het dagelijks bestuur bij te sturen. Om ook onder de Omgevingswet deze kaderstellende en controlerende rollen goed te kunnen vervullen, is het voor de vertegenwoordigende gremia van belang dat zij beschikken over alle richtinggevende beleidsdocumenten die de nieuwe wet voorschrijft. Het zijn instrumenten aan hand waarvan zij de beleidsuitvoering van het dagelijks bestuur kritisch kunnen volgen.

Het gaat dan om te beginnen om de *omgevingsvisie*, het beleidsdocument waarin de inhoudelijke keuzes zijn vastgelegd over de ontwikkeling, het beheer, de bescherming en het behoud van de leefomgeving. Zoals we hebben vermeld in hoofdstuk 2, hebben de gemeenten Dronten en Noordoostpolder nog geen door de raad vastgestelde omgevingsvisie. Dit betekent dat de raadsleden in deze gemeenten nog niet beschikken over een integraal kader waarbinnen zij het bestuur kunnen bevragen. Er wordt in beide gemeenten wel gewerkt aan de totstandkoming.

Wij vinden overigens niet dat de overheden die wél beschikken over vastgestelde omgevingsvisies, ‘klaar’ zijn. Wij hebben namelijk geconstateerd dat in de visies die al zijn vastgesteld (bij de provincie, het waterschap en bij de gemeenten Lelystad en Almere), nog niet concreet is aangegeven op welke beleidskeuzes *integraal* zal gaan worden gestuurd. Voor zover de visies er zijn, voldoen ze daarmee naar ons oordeel nog niet als sturingsinstrument in de geest van de Omgevingswet. Er is hier voor de (volks)vertegenwoordigers dus nog werk aan de winkel.

Het tweede beleidsdocument dat van belang is voor de kaderstelling en controle door de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers is het *omgevingsplan* (respectievelijk de *omgevingsverordening* en de *waterschapsverordening*), waarin de overheden hun beleidsvisies hebben vertaald in concrete regulering. Zoals besproken in hoofdstuk 2 beschikken de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder nog niet over een definitief omgevingsplan. Dit hoeft wettelijk gezien ook pas in 2029. Maar zolang de regelgeving niet op papier staat, missen de (volks)vertegenwoordigers een belangrijk instrument voor hun kaderstelling en controle rond het omgevingsbeleid.

Naast de zojuist besproken richtinggevende beleidsdocumenten is er nóg een instrument waarmee (met name gemeentelijke) (volks)vertegenwoordigers invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van het omgevingsbeleid: het *adviesrecht*.⁸ Door gebruik te maken van dit recht kunnen gemeenteraadsleden nog vóór de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt, vastleggen of zij het college van B&W willen adviseren bij het afwegen van vergunningaanvragen – en zo ja, voor welke categorieën van aanvragen zij dit (bindende) advies dan willen uitbrengen. Het adviesrecht vormt dus een extra ‘knop’ waaraan de (volks)vertegenwoordigers kunnen draaien om invloed uit te oefenen op de besluitvorming over complexe ruimtelijke initiatieven.

De gemeenteraden van zowel Almere, Dronten, Lelystad als Noordoostpolder hebben door middel van een raadsbesluit een lijst opgesteld met de gevallen waarin zij gebruik willen maken van hun adviesrecht. Deze lijsten zijn, hoewel verschillend van aard, in alle gevallen uitgebreid en gedetailleerd. Geen van de

⁸ Het adviesrecht geldt niet voor de vertegenwoordigers in waterschappen en provincies.

gemeenteraden heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om alvast – overeenkomstig de bedoeling van de Omgevingswet – de regelgeving voor de leefomgeving te verminderen. Bij veel complexe initiatieven zal daardoor straks, zo valt te verwachten, advies van de raad nodig zijn alvorens het college een omgevingsvergunning kan verlenen. Dit kan gevolgen hebben voor het halen van de beslistermijnen die in de Omgevingswet zijn vastgelegd.

De opeenstapeling van lokaal beleid en lokale regels kan straks – niet alleen bij gemeenten maar ook bij de provincie en het waterschap – een serieus obstakel gaan vormen wanneer de overheden over alle omgevingsvergunningaanvragen binnen acht weken een gezamenlijk gedragen besluit moeten nemen. Dit onderstreept de urgentie van het integraal op elkaar afstemmen, stroomlijnen dan wel loslaten van beleid en regelgeving.

‘Geitenpaadjes’ voor de eerste jaren: beslistermijn verlengen of afwegingsproces verschuiven naar voortraject

In de praktijk zal in de eerste jaren na de invoering van de Omgevingswet bij complexe vraagstukken waarschijnlijk gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om de afwegingstermijn te verlengen, zodat de formele vergunningsprocedure van acht weken kan worden gehaald. Maar die mogelijkheden zijn beperkt. Daarom zal er wellicht ook worden geprobeerd het afwegingsproces deels te laten plaatsvinden in het voortraject van vergunningaanvragen. Zo’n verschuiving zal in de praktijk leiden tot lange procedures in het voortraject – wat niet strookt met de in de Omgevingswet beoogde versnelling voor de initiatiefnemer. Het enige wat voor de initiatiefnemer merkbaar zal bijdragen aan de gewenste versnelling van de behandeling van complexe vergunningaanvragen, is aanpassing van het lokale beleid van de overheden om de onderlinge verschillen te verminderen.

Duidelijk is dat de (volks)vertegenwoordigers in Flevoland bij de invulling van hun controlerende rol onder de Omgevingswet zullen moeten balanceren tussen enerzijds ‘monitoren en controleren’ en anderzijds ‘vertrouwen en loslaten’. In ons onderzoek hebben wij waargenomen dat in de huidige fase van voorbereiding op de wet de balans vooralsnog doorslaat naar monitoren en controleren. Terwijl juist vertrouwen en loslaten nodig zullen worden om straks, conform de bedoeling van de Omgevingswet, het werken als één overheid daadwerkelijk gestalte te geven in Flevoland.

Ook bij een ander belangrijk aspect uit de Omgevingswet, de participatie van inwoners, lukt het de (volks)vertegenwoordigers in Flevoland nog niet erg om hun grip op het beleid te verminderen. De Omgevingswet vraagt van (volks)vertegenwoordigers om in beleid en regelgeving vast te leggen hoe de participatie vorm zal krijgen en hoe de uitkomsten ervan zullen meewegen in de besluitvorming over vergunningaanvragen. In vrijwel geen van de in ons onderzoek betrokken vertegenwoordigende gremia is dit tot nu toe gebeurd. (Volks)vertegenwoordigers blijken het lastig te vinden om te vertrouwen op de kwaliteit van het participatieproces op basis van de kaders die zij aan de voorkant hebben gesteld. Enkele gemeenteraadsleden met wie wij hebben gesproken, gaven aan dat zij het ‘een uitdaging’ vonden hoe straks om te gaan met een eventueel door inwoners ingebrachte wens tot (bij)sturing.

3.2. Betrokkenheid en kennisniveau

Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, de Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij de Omgevingswet? Zijn ze op de hoogte van wat de wet allemaal met zich meebrengt?

De betrokkenheid en het kennisniveau van de (volks)vertegenwoordigers ten aanzien van de Omgevingswet is wisselend, zo hebben wij vastgesteld. Dit kwam onder meer naar voren uit een online vragenlijst die wij bij de vertegenwoordigende gremia hebben uitgezet.⁹ De matige betrokkenheid en kennis bij een deel van de (volks)vertegenwoordigers hangt samen met de volgende factoren:

- **Complexiteit van de wet.** De Omgevingswet is ingewikkeld en veelomvattend. Voor menig (volks)vertegenwoordiger is het aanpoten om alle informatie tot zich te nemen en te doorgronden.

⁹ De vragenlijst is door 32 van de 203 benaderde personen ingevuld (15,8% respons). De resultaten geven dus geen representatief beeld. In de gesprekken die wij aansluitend met de (volks)vertegenwoordigers hebben gevoerd, zijn de resultaten van de vragenlijst besproken en hebben we hierop doorgevraagd.

- *Terugval in kennisniveau door vertrek van (volks)vertegenwoordigers.* Er zijn bij de vertegenwoordigende gremia na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 en de verkiezingen voor de Provinciale Staten en waterschappen van 2023 veel leden met kennis van de Omgevingswet vertrokken. Voor hen zijn nieuwe leden in de plaats gekomen, die nog moeten worden ingewerkt om 'op vlieghoogte' te komen.
- *Weggezakte aandacht door herhaaldelijk uitstel.* De afgelopen jaren zijn er regelmatig informatiebijeenkomsten voor de (volks)vertegenwoordigers georganiseerd, maar doordat de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot vijf keer toe is uitgesteld, is bij veel van hen de aandacht weggezakt.

Uit ons onderzoek komt verder naar voren dat de samenhang tussen de omgevingsvisie (c.q. de water-visie) en het omgevingsplan (c.q. de omgevings- of waterschapsverordening) niet voor alle (volks)vertegenwoordigers helder is. Ook blijken verscheidene (volks)vertegenwoordigers niet scherp te hebben wat het werken onder de Omgevingswet precies van hen vraagt en waar ze, als de wet eenmaal is ingevoerd, nog wel of juist niet meer over gaan. Men heeft weinig zicht op de nieuwe sturingsmogelijkheden en bevoegdheden.

3.3. Onderlinge afstemming en samenwerking

Werken de (volks)vertegenwoordigende gremia in Flevoland goed met elkaar samen ter voorbereiding van hun nieuwe rol onder de Omgevingswet?

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben beschreven, wordt er tussen de verschillende Flevolandse overheden op bestuurlijk en ambtelijk niveau regelmatig afgestemd en goed samengewerkt, veelal op informele basis. Op het niveau van de (volks)vertegenwoordigers is er echter opmerkelijk genoeg nauwelijks sprake van afstemming, laat staan van samenwerking. Er bestaan op dit moment geen structuren voor inhoudelijk of procesmatig overleg tussen de vertegenwoordigende gremia van de drie overheidslagen.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met Statenleden, raadsleden en leden van de Algemene Vergadering, kwam naar voren dat de samenwerkingsbodem in Flevoland op zichzelf goed is, maar dat de gremia weinig onderling contact hebben, ook niet via de griffies.

Informeel vindt er eveneens nauwelijks overleg plaats tussen de (volks)vertegenwoordigers bij de verschillende overheden. Er zijn hooguit individuele contacten met collega's uit de regio via het netwerk van de eigen politieke partij – maar (volks)vertegenwoordigers van lokale partijen maken geen deel uit van zulke netwerken. Het algemene beeld is dat de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers elkaar niet kennen en elkaar dus ook niet opzoeken.

Een en ander betekent niet dat er geen bereidheid zou zijn om meer samen te werken. Alle (volks)vertegenwoordigers met wie wij hebben gesproken gaven aan dat zij de noodzaak én de voordelen zien van samenwerken binnen de regio – zeker rond de Omgevingswet, die onherroepelijk interbestuurlijke vraagstukken met zich zal meebrengen. De wens om op termijn gezamenlijke informatieavonden te organiseren, vooral ter uitwisseling van informatie en actuele thema's, is er dan ook wel degelijk.

Het ontbreken van samenwerking en afstemming is op dit moment vooral een kwestie van prioritering in de agenda. De focus van de (volks)vertegenwoordigers lag de afgelopen tijd bij interne aangelegenheden en lokale besluiten. Vooral de Flevolandse gemeenteraadsleden zijn nog op dit moment nog niet erg bezig met gezamenlijke regionale doelen en belangen, omdat ze in de praktijk van alledag nog niet op tafel liggen. Alle (volks)vertegenwoordigende gremia zouden het niettemin toejuichen als er op provinciaal niveau een overleg zou komen. De vraagstukken kunnen lokaal verschillen, maar er liggen ook gedeelde regionale opgaven. Vanuit de raad van Lelystad is daarom geopperd om een regionale begeleidingsgroep op te zetten voor (volks)vertegenwoordigers. De leden daarvan kunnen dan als rapporteurs fungeren voor de andere Statenleden, raadsleden en/of leden van de Algemene Vergadering.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1. Conclusies

Vanaf 1 januari 2024, de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt, wordt van alle overheden in Flevoland verwacht dat ze op tijd reageren op vergunningaanvragen, op basis van democratisch bekrachtigde besluitvorming. Ambtenaren, politici en bestuurders in de verschillende overheidslagen hebben de afgelopen jaren al diverse voorbereidingen getroffen. Maar er is nog het nodige werk te verzetten om de afstemming tussen de overheden te verbeteren. Die afstemming is van belang voor een adequate afhandeling van de complexe interbestuurlijke vraagstukken die zich onvermijdelijk gaan aandienen.

Conclusie 1

De overheden in Flevoland hebben veel werk verzet om de eigen organisatie voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De door ons onderzochte decentrale overheden in Flevoland zijn goed op weg met de voorbereiding van de eigen organisatie op de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Ze hebben gewerkt aan de totstandkoming en implementatie van de richtinggevende beleidsdocumenten die de Omgevingswet voorschrijft, zoals omgevingsvisies en omgevingsplannen c.q. -verordeningen. Ook de kennisoverdracht aan ambtenaren en (volks)vertegenwoordigers over de Omgevingswet en de bijbehorende nieuwe procedures, is in gang gezet.

Conclusie 2

De op samenwerking gerichte cultuur in Flevoland vormt een goede basis voor de aanpak van interbestuurlijke vraagstukken.

De oplossingsgerichte grondhouding en de bereidheid tot samenwerking die de Flevolandse bestuurscultuur kenmerken, vormen een goede basis voor de interbestuurlijke coördinatie die onder de Omgevingswet nodig zal zijn bij het afhandelen van complexe vergunningaanvragen waarbij verscheidene overheden betrokken zijn. Er is onderling vertrouwen en er is een functionerend regionaal netwerk. Ook vindt er afstemming plaats over incidentele bestuurlijke verschillen van inzicht.

Conclusie 3

De overheden in Flevoland beseffen dat samenwerking nodig is, maar hebben niettemin behoefte aan autonomie en behoud van zeggenschap bij de beoordeling van vergunningaanvragen.

Hoewel de Flevolandse overheden ervan zijn doordrongen dat ze met elkaar moeten samenwerken, hebben zij tegelijkertijd behoefte aan autonomie binnen het eigen bestuursorgaan – ook bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Dit streven naar behoud van zeggenschap komt onder meer tot uiting in een door het Flevolandse college van Gedeputeerde Staten opgestelde lijst van onderwerpen waarover alleen mag worden besloten nadat de provincie heeft geadviseerd en ingestemd, en in het voornemen van Flevolandse gemeenteraden om ten aanzien van omgevingsvergunningaanvragen uitvoerig gebruik te maken van hun (bindend) adviesrecht.

Conclusie 4

De regionale afstemming op ambtelijk en bestuurlijk niveau is in Flevoland nog niet ingebed in een formele samenwerkingsstructuur. De uitkomsten van de huidige samenwerking worden niet structureel gedeeld met de (volks)vertegenwoordigende gremia.

De afstemming tussen de provincie, het waterschap en de gemeenten binnen Flevoland gebeurt op dit moment nog voornamelijk informeel, bijvoorbeeld aan de omgevingstafels. Er is daarbij geen

sprake van formele afspraken en verslaglegging. Onder de Omgevingswet zullen echter concrete en heldere afspraken nodig zijn om als één overheid binnen de gestelde termijn besluiten te kunnen nemen over complexe vergunningaanvragen. Werken binnen een formele samenwerkingsstructuur is dus van belang. Dit geldt eens te meer met het oog op de transparantie, rechtmatigheid en controleerbaarheid van de besluitvorming voor de (volks)vertegenwoordigers binnen de regio.

Conclusie 5

De verschillende (volks)vertegenwoordigingen binnen de Flevolandse regio staan niet structureel met elkaar in verbinding.

Om te komen tot interbestuurlijk gecoördineerde besluitvorming over omgevingsvraagstukken is het essentieel dat de (volks)vertegenwoordigers binnen de verschillende overheidslagen structureel in contact staan met elkaar. Dat is nu niet zo. Ofschoon er bij de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers onmiskenbaar sprake is van regionaal bewustzijn, hebben de vertegenwoordigende gremia bij de provincie, het waterschap en de gemeenten tot op heden geen stappen gezet om te komen tot onderlinge afstemming en uitwisseling.

Afstemming en uitwisseling is ook van belang voor het op peil brengen (en houden) van de benodigde kennis over de Omgevingswet bij de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers. Er zijn bij de vertegenwoordigende gremia na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 en de verkiezingen voor de Provinciale Staten en waterschappen van 2023 veel leden met kennis van de Omgevingswet vertrokken. Het delen van beschikbare kennis tussen de vertegenwoordigende gremia is van belang om nieuwe (volks)vertegenwoordigers bij de provincie, de gemeenten en het waterschap in te werken en 'op vlieghoogte' te laten komen.

4.2. Aanbevelingen

Flevoland staat voor grote opgaven op het gebied van onder meer de woningbouw, de inrichting van het landelijk gebied, de verbetering van de bereikbaarheid, de transitie naar een toekomstbestendig energiesysteem en de totstandkoming van een circulaire economie. Om onder de Omgevingswet de complexe interbestuurlijke vraagstukken rond deze en andere opgaven in het vereiste tempo en met de benodigde democratische transparantie gezamenlijk te kunnen oplossen, zal bij de verschillende overheidslagen de focus op het eigen beleid en de eigen regels moeten worden verlegd naar gezamenlijke sturing op basis van onderlinge afstemming van beleidskeuzes en -beslissingen. Maar wat houdt dat in de praktijk in? Wanneer er onder de Omgevingswet als één overheid wordt gewerkt, hoe opereert die overheid dan? Staat strikte toepassing van de beleidsregels van de afzonderlijke overheden centraal, of wordt er gestuurd op een proces van 'geven en nemen', waarbij in overleg de soms strijdige belangen van de overheden tegen elkaar worden afgewogen en beleidsregels zo nodig worden aangepast?

Met onderstaande aanbevelingen willen wij de drie decentrale overheidslagen in Flevoland concrete handvatten aanreiken om het werken als één overheid conform de bedoeling van de Omgevingswet gestalte te geven.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een gedeelde sturingsfilosofie voor de overheden in Flevoland, aan de hand van de opgaven waar de regio voor staat.

De verschillende overheden in Flevoland hebben een uitgesproken positieve houding ten aanzien van samenwerken. De feitelijke samenwerking tussen de overheden beperkt zich echter vooral nog tot het inrichten van processen en systemen, het delen van kennis en het oefenen met omgevingstafels – activiteiten die op zichzelf nuttig en nodig zijn, maar die nog geen waarborg vormen dat er ook gezamenlijk inhoudelijke beleidskeuzes worden gemaakt.

De Flevolandse overheden zullen onder de Omgevingswet bij onderwerpen die de fysieke leefomgeving raken, hun belangen meer in gezamenlijkheid moeten gaan afwegen. Een gedeelde sturingsfilosofie kan daarbij als kompas dienen.

Het gesprek over zo'n gedeelde sturingsfilosofie kan worden gevoerd aan de hand van de huidige wijze van samenwerken bij regionale vraagstukken: welke positieve aspecten van de bestaande bestuurscultuur kunnen worden benut en wat moet anders of kan beter?

Een gezamenlijk vastgestelde sturingsfilosofie kan vervolgens bijdragen aan het tot stand brengen van congruentie in de werkwijze rond vergunningverlening waar dat gewenst is. Daarbij zullen ook afspraken moeten worden gemaakt over hoe de (volks)vertegenwoordigingen worden geïnformeerd en hoe zij bij de besluitvorming over vergunningaanvragen worden betrokken.

Gedeelde sturingsfilosofie

Een gedeelde sturingsfilosofie kan het werken onder de Omgevingswet vergemakkelijken, wanneer zij helder beschrijft hoe twee belangen in de praktijk met elkaar zullen worden verenigd: enerzijds de noodzaak om de wettelijke beslistermijnen bij de vergunningverlening te halen (en dus tijdig knopen door te hakken), anderzijds de voorwaarde dat elke deelnemende overheid een zelfstandige rol moet kunnen vervullen en haar eigenheid moet kunnen behouden. Een gedeelde sturingsfilosofie zal dus rekening moeten houden met verschillen tussen de overheden, bijvoorbeeld op het punt van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, behoeften van ingezetenen en lokale kwesties. Om elke overheid tot haar recht te laten komen binnen de samenwerking, zullen de overheden hun onderlinge verschillen moeten respecteren.

Aanbeveling 2

Faciliteer structurele afstemming tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers.

Een randvoorwaarde voor het realiseren van gecoördineerde besluitvorming over complexe interbestuurlijke vraagstukken is dat de (volks)vertegenwoordigers van de Flevolandse bestuursorganen op regelmatige basis met elkaar in contact staan. Ze kunnen dan beter bepalen welke thema's om lokale sturing, kaderstelling en controle vragen, en bij welke interbestuurlijke vraagstukken loslaten gewenst is.

Structurele afstemming tussen (volks)vertegenwoordigers is te faciliteren door bijvoorbeeld het instellen van een regionaal platform voor (volks)vertegenwoordigers. Via zo'n platform kunnen raadsleden, Statenleden en leden van de Algemene Vergadering informatie uitwisselen, zienswijzen, moties en amendementen met elkaar doornemen, technische vragen bij regionale vraagstukken voorbereiden en (fictieve of reële) casuïstiek bespreken.

Aanbeveling 3

Zorg voor regie op de regionale werkafspraken over toetsing van vergunningaanvragen.

De bestaande werkafspraken tussen de Flevolandse overheden voor de beoordeling van complexe vergunningaanvragen behelzen op dit moment voornamelijk het toetsen van de *haalbaarheid* van een initiatief. Onder de Omgevingswet zal echter veeleer de *wenselijkheid* van een initiatief – ook regionaal – het startpunt moeten zijn. De overheden moeten de omslag maken van een toetsende rol naar een adviserende rol, gericht op het van de grond krijgen van de initiatieven waarvoor een vergunning is aangevraagd. Hier ligt een gezamenlijke opgave voor de deelnemende overheden om naast het toewerken naar een gedeelde sturingsfilosofie, ook de onderlinge samenwerking regelmatig te evalueren en te monitoren. Dit is te realiseren door een gezamenlijke regierol te creëren vanuit bijvoorbeeld het Platform Omgevingswet.

Aanbeveling 4

Maak heldere afspraken over crisisbeheersing rond interbestuurlijke vraagstukken, met aandacht voor de risico's die spelen bij de inzet van de instrumenten 'advies' en 'advies met instemming'.

Voor een goed verloop van interbestuurlijke samenwerking is het belangrijk dat duidelijk vastligt wat er bij de afhandeling van complexe vraagstukken wordt verwacht van bestuurders, ambtelijk apparaat en (volks)vertegenwoordigers. Bij 'schurende' standpunten is crisisbeheersing van belang. Er moet daarom een gedeeld escalatiemodel zijn dat in zulke situaties kan worden gevolgd.

De methodiek van de veiligheidsregio Flevoland zou hiervoor als voorbeeld kunnen dienen. Daarbij is het wel van belang om regelmatig te evalueren of de afspraken uit het escalatiemodel in de praktijk werken zoals bedoeld en ze zo nodig aan te passen.

Situaties waarin standpunten 'schuren' worden doorgaans het gemakkelijkst opgelost wanneer de betrokken partijen niet onverbiddelijk vasthouden aan de eigen uitgangspunten. Speciale aandacht verdienen in dit verband de risico's die vastzitten aan de inzet van de instrumenten 'advies' en 'advies met instemming'. Wij voorzien dat, als de Flevolandse overheden hun bindend adviesrecht c.q. advies- en instemmingsrecht gaan inzetten bij grote aantallen interbestuurlijke kwesties, het besluitvormingstraject meer tijd in beslag zal nemen, waardoor uiteindelijk de beslistermijnen uit de Omgevingswet in het gedrang kunnen komen. Wij bevelen daarom aan dat de betrokken overheden de impact van deze lokale instrumenten samen bekijken en waar mogelijk het gebruik ervan herzien in het licht van de hier geschetste risico's.