

Aan Provinciale Staten van de provincie Flevoland

<i>Datum</i>	<i>Bijlage(n)</i>	<i>Uw kenmerk</i>	<i>Ons kenmerk</i>
21 september 2023	2		2023/AH/058

Onderwerp

Eindrapport Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet

Geachte leden van Provinciale Staten,

De Rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder, de provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland hebben onderzocht hoe hun overheden binnen de Omgevingswet interbestuurlijke vraagstukken kunnen oplossen.

Het resultaat van dit onderzoek, het rapport 'Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet', de onderliggende Nota van Bevindingen en de bijbehorende 5-minutenversie zijn vanaf 21 september 2023 te vinden op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl.

Desgewenst zijn wij graag bereid onze bevindingen mondeling te komen toelichten dan wel een presentatie over de onderzoeksresultaten te verzorgen.

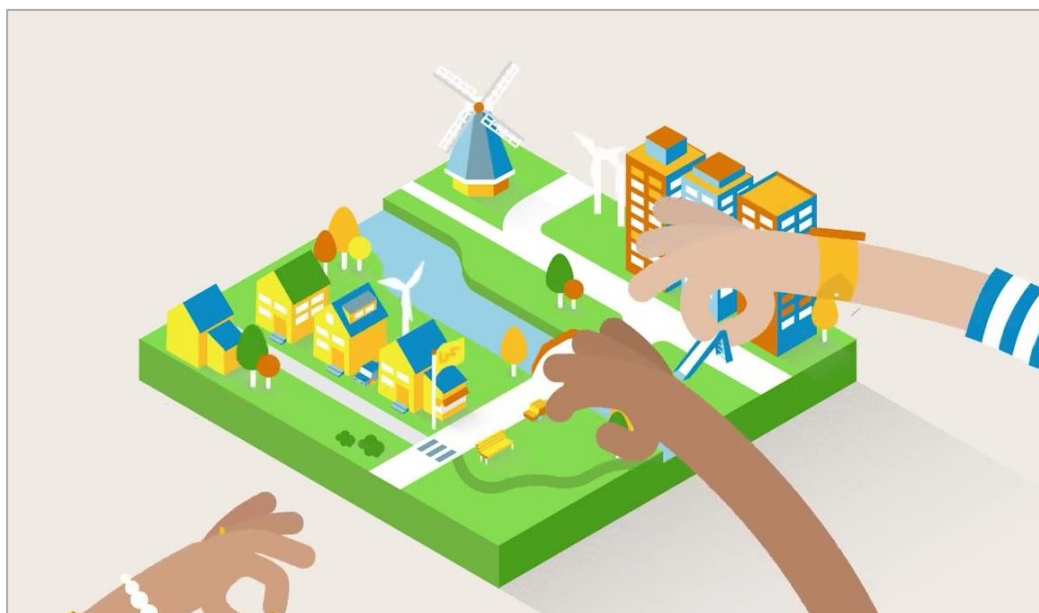
Met vriendelijke groet,

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

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

- lid Rekenkamercommissie Waterschap Zuiderzeeland
- lid Rekenkamercommissie Noordoostpolder
- directeur Rekenkamer Almere
- voorzitter Rekenkamer Lelystad
- voorzitter Rekenkamercommissie Noordoostpolder
- onderzoeker Randstedelijke Rekenkamer
- bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer
- voorzitter Rekenkamer Dronten

Onderzoek en rapportage in nota van bevindingen

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

Tekst en vormgeving rapport

<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

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
5.	BESTUURLIJKE REACTIE	16
6.	NAWOORD	22

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 doorgemaakt – 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 blijkt 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.

5. Bestuurlijke reactie



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr.Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-
Fax
(0320)-
E-mail
provincie@flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

19 JULI 2023

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

3136609

Onderwerp

Bestuurlijke reactie

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Graag maken we gebruik van de mogelijkheid onze bestuurlijke reactie te geven op uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderzoek is bijzonder omdat u samen met enkele rekenkamers/rekenkamercommissies zich verdiept heeft in een regionale bestuurlijke samenwerking, in dit geval gericht op de uitvoering van wettelijke taken. Daarmee geeft u terecht aan dat een overheid, bijvoorbeeld de provincie, opereert in een context waarin samenwerking met partners noodzakelijk is. In dit geval met medeoverheden. De Rekenkamer onderzoekt vooral doelmatigheid en doeltreffendheid en dat is precies waarvoor een dergelijke samenwerking is bedoeld. Om onderzoeken op regionale schaal te doen naar gezamenlijke uitvoering van overheidstaken is een nieuw onderzoeksveld. Dit waarderen wij. De keuze van dit onderwerp ligt overigens voor de hand en bepaalt ons bij de uitdaging om meer en meer op te treden als één overheid naar de inwoners, naar de samenleving. Daartoe is immers de overheid bedoeld en weten wij ons verantwoordelijk voor ons gebied.

In de tweede plaats is dit een wat ander onderzoek dan gebruikelijk: u heeft gekeken naar de huidige stand van zaken en de toekomst verkend. Een dergelijke verkenning van de toekomst helpt om ons een beeld te vormen van wat nodig is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. De aanbevelingen zijn gericht op de structurele en strategische aspecten van de samenwerking. En daarover gaan we graag in gesprek met Provinciale Staten en de andere overheden en partners in dit proces. In het besef dat dit ook andere trajecten van bestuurlijke samenwerking in Flevoland raakt.

In de derde plaats merken we op dat als gevolg van dit onderzoek de ambtelijke en bestuurlijke verbindingen verder zijn versterkt en gebouwd. Als laatste: 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. Maar daarboven is de opgave om de leefbaarheid van onze inwoners te beschermen en te verbeteren. Onder het regiem van de Omgevingswet zullen de overheden gezamenlijk complexe interbestuurlijke vraagstukken rond deze en andere opgaven in het vereiste tempo en met de benodigde democratische transparantie moeten oplossen en diensten moeten verlenen. Dit maakt het noodzakelijk dat de focus van de provincie en van de gemeenten op het eigen beleid en de eigen regels zal moeten worden verlegd naar een gezamenlijke sturing. Dit betekent voor de provincie en de gemeenten en de andere partners dat we zullen moeten werken aan onderlinge afstemming van beleidskeuzes en -beslissingen.

Inlichtingel.

Doorkiesnummer

Bezoekadres
Visarendreef 1
Lelystad

De rekenkamers stellen de vraag wat dat in de praktijk inhoudt. Wat betekent het wanneer we onder de Omgevingswet als één overheid werken? 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? Het rapport bevat concrete aanbevelingen voor de drie decentrale overheidslagen in Flevoland met handvatten om het werken als één overheid conform de bedoeling van de Omgevingswet gestalte te geven.

Hierna reageren we eerst op de conclusies en vervolgens op de aanbevelingen.

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.

Reactie

Deze conclusie onderschrijven wij. Er is in de afgelopen periode veel werk verzet om zo goed als mogelijk klaar te zijn voor de invoering van de wet. We constateren dat we ten opzichte van de periode waarin het onderzoek is gehouden, voornamelijk kwartaal 2 en 3 van 2022, en de inhoudelijke opmerkingen die op diverse punten zijn gemaakt, we inmiddels op veel vlakken als provincie en als regio flinke vorderingen hebben gemaakt.

Zoals bekend is er veel dynamiek geweest rondom de invoering, tot aan maart 2023 was er nog een grote mate van onzekerheid over de invoering. Op het dossier is nog steeds veel dynamiek en we verwachten dat dat ook de komende periode nog zal blijven. Er is veel energie gaan zitten in het technisch klaar zijn voor de inwerkingtreding, het met elkaar werken in de geest van de wet, dat moet echt nog groeien.

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.

Reactie

Deze conclusie onderschrijven wij. De samenwerking met onze medeoverheden ervaren wij als prettig en constructief. Er ligt inderdaad een goede basis voor samenwerking, fijn dat dat is opgemerkt en zo in de rapportage is opgenomen.

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.

Reactie

Deze conclusie onderschrijven wij. We hechten veel waarde aan de autonomie en zeggenschap van ieder bestuursorgaan. In 1986 werd Flevoland de twaalfde provincie. We zijn een lichte en compacte provincie met ieder bestuursorgaan haar eigen rollen, taken en bevoegdheden. We werken graag als complementair bestuur, als één overheid samen. Voor de uitvoering van de Omgevingswet hebben we hier specifiek ook in het Flevolands Platform Omgevingswet een aantal samenwerkingsafspraken over gemaakt.

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.

Reactie

Deze conclusie onderschrijven wij deels. Het is zeker zo dat de afstemming voornamelijk informeel is. Hier hechten wij waarde aan. Dat betekent niet dat het niet gestructureerd is. We werken als overheden en directe ketenpartners al meer dan vijf jaar samen in het Flevolands Platform Omgevingswet. Er is periodiek bestuurlijk- en ambtelijk overleg waarin op ambtelijk niveau meerdere werkgroepen rondom bepaalde onderwerpen actief zijn. Dit is een overlegstructuur waarin bestuurders en ambtenaren/ medewerkers met een zekere regelmaat zaken afstemmen over de uitvoering. Het doortrekken en het permanent inbedden van deze samenwerking na invoering is ook als doelstelling door portefeuillehouders uitgesproken.

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.

Reactie

Deze conclusie onderschrijven wij deels. Er zijn momenteel juist veel trajecten waar de Flevolandse overheden elkaar bestuurlijk ontmoeten. De Strategische Agenda Flevoland en in het verlengde hiervan het nationale NOVEX traject is hier een goed voorbeeld van. Alle volksvertegenwoordigers hebben in dit proces nadrukkelijk een rol in het vaststellen van de Strategische Agenda en de bijbehorende Uitvoeringsagenda. Volksvertegenwoordigers zijn ook steeds uitgenodigd bij de

Regiodagen die in dit kader zijn en worden georganiseerd. Goede afstemming tussen volksvertegenwoordigers over hoe bijvoorbeeld de doorwerking van de te actualiseren nationale Omgevingsvisie, de Nota Ruimte, op de provinciale- en de gemeentelijke Omgevingsvisies is van belang. Voor de provincie Flevoland specifiek geldt dat er in het najaar van 2023 twee Statenacademies worden gehouden om de Statenleden te informeren over de betekenis van de implementatie van de Omgevingswet en daarbij ook de noodzaak van regionale samenwerking.

Aanbevelingen

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 vooralsnog 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.

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.

Reactie

We onderschrijven deze aanbeveling. We zijn voornemens om in het traject van actualisatie van de Omgevingsvisie FlevolandStraks hieraan te werken als ook in de verdere bestuurlijke samenwerking in het Flevolands Platform Omgevingswet. Het verkennen van het opstellen van een gezamenlijke sturingsfilosofie kan waardevol zijn om het werken als complementair bestuur met ieder bestuursorgaan met haar eigen rollen, taken en bevoegdheden, als één overheid samen, verder te versterken. Zoals ook aangegeven bij onze reactie op de eerste conclusie: het met elkaar werken in de geest van de wet, dat moet echt nog groeien, een gezamenlijke sturingsfilosofie zou hierbij van waarde kunnen zijn.

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.

Reactie

Invulling geven aan deze aanbeveling laten we over aan Provinciale Staten. Wanneer hier behoefte aan is faciliteren we dat graag. U roept als Rekenkamer op om op regionale schaal te besturen. Dit betekent een verschuiving van de scope van (voor ons) de provinciale taken naar een meer regionale schaal van werken en denken. En daarmee ook dat bij de uitvoering van deze wet van samenwerkende overheden wordt verwacht dat zij een deel van hun zeggenschap overdragen aan de gezamenlijkheid van besturen. Bijvoorbeeld in het regionaal afstemmen van ruimtelijk beleid om de kwaliteit van de leefomgeving (doel van de wet) te verhogen. Effectieve samenwerking vraagt om een luisterende houding, vroegtijdige afstemming en stroomlijning. Samenwerking leidt tot effectief overheidshandelen in de dienstverlening naar de Flevolandse en in de kwaliteit van de leefomgeving waarvoor Provinciale Staten aan de lat staan. Het instellen van een regionaal platform van volksvertegenwoordigers is geen licht besluit, we zien dat regionale samenwerking nodig is, tegelijkertijd hechten we zoals eerder aangegeven aan de autonomie en zeggenschap van ieder bestuursorgaan en het werken in het huis van Thorbecke zoals dat is bepaald.

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.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. We spreken in het Flevolands Platform Omgevingswet over het maken van werkafspraken met elkaar over initiatieven en vergunningen. Deze aanbeveling van het maken van een omslag is waardevol om verder met elkaar te verkennen.

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 onverbidde 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

Bladnummer

6

Ons kenmerk:

3136609

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.

Reactie

Deze aanbeveling nemen we over. Deze aanbeveling is waardevol om in het Flevolands Platform Omgevingswet verder met elkaar te verkennen.

Met dit onderzoek stimuleert u ons de samenwerking op dit gebied en breder verder aan te pakken. We zeggen u dan ook dank voor het verrichte werk en de aangeboden aanbevelingen. De bespreking in Provinciale Staten en de andere raden zien we met veel belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is more complex and circular, while the signature on the right is a long, sweeping horizontal stroke with a vertical line crossing it.

drs. D.J. Tijn - L. Verbeek

6. Nawoord

Wij danken Gedeputeerde Staten (GS) voor hun reactie op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. GS geven per aanbeveling weer hoe ze hier opvolging aan willen geven. GS laten de invulling van structurele afstemming tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers (aanbeveling 2) over aan PS. GS melden hierbij dat wanneer daar behoefte aan is, ze dat graag faciliteren. PS zullen dus moeten aangeven wat ze in deze van GS wensen.

De reactie van GS geeft verder geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. De behandeling van het rapport in Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

Rekenkameronderzoek Interbestuurlijke samenwerking (onder de nieuwe Omgevingswet)



Rekenkameronderzoek naar de interbestuurlijke samenwerking bij complexe vraagstukken onder de nieuwe Omgevingswet

Een gezamenlijk onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer voor de provincie Flevoland, de Rekenkamers van de gemeenten Almere, Dronten en Lelystad en de Rekenkamercommissies van het Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Noordoostpolder.

Inhoudsopgave

H1 Inleiding en onderzoeksverantwoording	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Hoofdvraag en deelvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	3
H2 Interbestuurlijke uitdagingen	5
2.1 Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk?	6
2.2 Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau?	12
H3 Regionale doelen en samenwerking	14
3.1 Zijn er knelpunten in de uitvoering van de Omgevingswet en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?	15
3.2 Welke formele en informele afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?	18
H4 Stand van zaken invoering Omgevingswet	21
4.1 Is er een helder plan van aanpak?	22
4.2 Wat is de huidige stand van zaken?	25
4.3 Welke stappen zijn er nog te zetten op lange termijn?	33
4.4 Wat zijn de uitdagingen voor de korte en lange termijn?	34
H5 Betrokkenheid (volks)vertegenwoordigers	36
5.1 Hoe is voorzien in en invulling gegeven aan de rol van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?	37
5.2 Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij de Omgevingswet?	39
5.3 Is voorzien in monitoring en evaluatie die de (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?	42
Bijlage 1 Normenkader	49
Bijlage 2 Bestudeerde documenten	51
Bijlage 3 Beknopte achtergrondinformatie Omgevingswet	52
Bijlage 4 Overzicht instrumenten (volks)vertegenwoordigers Omgevingswet	54
Bijlage 5 Noodzakelijke en optionele besluiten (volks)vertegenwoordigers	55
Bijlage 6 Online vragenlijst (volks)vertegenwoordigers	58
Bijlage 7 Overzicht gevoerde gesprekken	65
Bijlage 8 Beschrijving interactieve casus	67

DEEL II

Nota van bevindingen

H1 | Inleiding en onderzoeksverantwoording

1.1 Inleiding

De Rekenkamer(commissie)s van de **provincie Flevoland** (Randstedelijke Rekenkamer), het **Waterschap Zuiderzeeland** en de gemeenten **Almere, Dronten, Lelystad** en **Noordoostpolder** hebben gezamenlijk dit onderzoek uitgevoerd. Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie gevormd met vertegenwoordigers vanuit al deze Rekenkamer(commissie)s. Omdat de gemeenten Urk en Zeewolde om voor hen moverende reden hebben afgezien van deelname in dit onderzoek en de term Flevoland verwarring kan oproepen, zal in het onderzoek gesproken worden over de zes deelnemende overheden.

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. De rapportage bestaat uit twee delen. De Bestuurlijke Nota vormt de essentie van het onderzoek en in dit deel zijn de bevindingen beschreven, waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. De Bestuurlijke Nota is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In de Bestuurlijke Nota leest u:

- De aanleiding voor het onderzoek.
- De doelstelling van het onderzoek.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering.

Het tweede deel (dit deel) is de Nota van bevindingen. Hierin is het gehele onderzoek opgenomen met de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. In de Nota van bevindingen wordt uiteengezet waar het mogelijk tussen de zes deelnemende overheden kan gaan schuren, hoe er onderling wordt samengewerkt, hoe ver de zes overheden zijn met de implementatie van de Omgevingswet en hoe de rol van (volks)vertegenwoordigers er uit heeft gezien, en vooral hoe deze er straks uit kan zien.

De Nota van bevindingen heeft de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 1: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 2: Interbestuurlijke uitdagingen
- Hoofdstuk 3: Regionale doelen en samenwerking
- Hoofdstuk 4: Stand van zaken invoering Omgevingswet
- Hoofdstuk 5: Rol van de (volks)vertegenwoordigers

In de bijlagen is de informatie opgenomen waarnaar in de tekst wordt verwezen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

De begeleidingscommissie, waarin alle Rekenkamer(commissie)s zijn vertegenwoordigd, heeft voor het onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe gaan de verschillende overheden in de provincie Flevoland straks interbestuurlijke complexe vragen oplossen wanneer de Omgevingswet in werking is getreden?

De hoofdvraag is verder geoperationaliseerd door middel van acht deelvragen die thematisch zijn geclusterd.

Interbestuurlijke uitdagingen en opgaven

1. Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk? In hoeverre kunnen ze hun (volks)vertegenwoordigende rol nog uitoefenen?
2. Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau? Waar zit de doorzettingsmacht?

Regionale doelen en samenwerking

3. Zijn er inhoudelijke knelpunten en/of knelpunten in de samenwerking, die uitvoering van de Omgevingswet in Flevoland in de weg zitten en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?
4. Welke formele en informele afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?

Aanpak en stand van zaken invoering Omgevingswet

5. Zijn de gemeenten, provincie en het waterschap in voldoende mate voorbereid?

Betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers

6. Hoe is voorzien in en invulling gegeven aan de rol en de positie van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?
7. Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij het dossier Omgevingswet?
8. Is voorzien in monitoring en evaluatie die de afzonderlijke (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?

Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de interbestuurlijke samenwerking onder de Omgevingswet. Daarmee is het onderzoek vooral ex ante en ex durante ingestoken¹. Dit type onderzoek vindt plaats voorafgaand aan de invoering van beleid (de Omgevingswet moet immers nog worden ingevoerd). Onderzocht is hoe ver de overheden zijn met de vereiste aanpassingen om op de datum inwerkingtreding de dienstverlening aan inwoners te kunnen verlenen conform de minimale eisen van de Omgevingswet. Voorts is bestudeerd in hoeverre de overheden hun ambitieniveau ten aanzien van deze dienstverlening hebben doorgevoerd in regionale afspraken en beleid. Daarom wordt er in het onderzoek ook ingegaan op (eerdere) samenwerkingen in relatie tot het fysiek domein in de regio (wat is er al, welke besluiten zijn genomen), gericht op het (interbestuurlijk) kunnen afwegen van complexe aanvragen. Het onderzoek beperkt zich tot de (inter)bestuurlijke samenwerking in de fysieke leefomgeving.

Tevens is een aantal ontwikkelpunten voor de regio voor de korte termijn en de middellange termijn benoemd. De implementatie van de wet is niet af op de datum inwerkingtreding en zal ook in de periode erna veel vragen van de politieke en ambtelijke organisatie.

¹ Ex durante onderzoek vindt plaats tijdens de uitvoering van het beleid, project of programma. Deze vorm van onderzoek wordt gekozen om tussentijds te weten wat de voortgang is van een project, activiteit of beleidsprogramma. Ex ante onderzoek vindt plaats voorafgaand aan de invoering van beleid (zoals in dit geval de Omgevingswet). Deze vorm van onderzoek speelt een rol bij de totstandkoming van beleid, aan het begin van de beleidsvorming.

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Hierbij is onder andere gebruikgemaakt van een vragenlijst en een normenkader als onderzoekstool.

Normenkader

Om de verzamelde informatie te beoordelen en om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is gebruikgemaakt van een normenkader. Dit normenkader is te vinden in bijlage 1.

Documentenstudie

Relevante documenten zijn bestudeerd, zoals visiedocumenten, implementatieplannen Omgevingswet, projectplannen, teamplannen, besluiten, moties en amendementen. Op basis van de documentenstudie zijn de topiclijsten opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een overzicht van de bestudeerde documenten per deelnemende overheid is opgenomen in bijlage 2.

Interviews

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Per deelnemende overheid zijn er vier (groeps)interviews afgenomen. Elk interview was met een ander gremium. Met de volgende gremia per deelnemende overheid is gesproken:

- Programmateam: programmateam/projectmanager Omgevingswet, eventueel samen met een aantal projectgroepleden.
- Teammanagers: teamleider RO, teamleider Vergunningen, teamleider ICT/ Informatievoorziening en teamleider Dienstverlening.
- Bestuur: afvaardiging van de betrokken bestuurders (wethouder/gedeputeerde/heemraad).
- (Volks)vertegenwoordiging: afvaardiging van de betrokken (volks)vertegenwoordigers.

In totaal zijn er 24 (groeps)interviews gehouden met betrokkenen, vier interviews per deelnemende overheid (zie ook bijlage 7 voor het volledige overzicht). De interviews hadden als doel de uitkomsten uit de documentenstudie te verdiepen, nader te duiden en waar nodig aan te vullen. Voor de interviews hebben we topiclijsten gehanteerd.

Vragenlijst

Om zoveel mogelijk (volks)vertegenwoordigers in staat te stellen een bijdrage aan het onderzoek te leveren is er naast een documentenstudie gebruikgemaakt van een online vragenlijst. Deze vragenlijst bevatte een beperkt aantal vragen om een grote tijdsbelasting te voorkomen. De vragenlijst bestond uit achttien vragen. De vragenlijst is (ondanks herhaalde verzoeken) in totaal door slechts 32 van de 203 (volks)vertegenwoordigers ingevuld. De uitkomsten zijn door de beperkte respons dan ook niet representatief. Het resultaat is dus niet meer dan "indicatief" en is uitsluitend gebruikt om op door te vragen tijdens de gesprekken.

Een reden voor de lage respons is niet te geven. Wel werd tijdens de zes gevoerde interviews met de (volks)vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties aangegeven dat de Omgevingswet als lastige materie wordt gezien, waar ook niet de grootste betrokkenheid bij is. De respons is voor de volledigheid in de volgende tabel ook per deelnemende overheid uiteengezet. De volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage 6.

Tabel 1 Respons door (volks)vertegenwoordigers op de vragenlijst

Provincie Flevoland			Waterschap Zuiderzeeland			Almere			Dronten			Lelystad			Noordoost-polder		
P	N	%	P	N	%	P	N	%	P	N	%	P	N	%	P	N	%
40	3	7,5	25	9	36	45	6	13,3	27	5	18,5	37	4	10,8	29	5	17,2

P: max populatie, N: aantal respondenten, %: percentage aantal respondenten t.o.v. max populatie.

Onderwerpen die in de interviews aan de orde kwamen, waren:

- inrichting informatievoorziening;
- juistheid, tijdigheid en volledigheid van de informatie;
- mogelijkheid tot goed uitoefenen van kaderstellende en controlerende taak;
- regionale samenwerking;
- uitdagingen als gevolg van de implementatie van de wet.

Interactieve werksessie aan de hand van een fictieve casus

Op basis van de documentenstudie, de interviews en de vragenlijst is tijdens het onderzoek een fictieve casus gemaakt die is voorgelegd aan een gezamenlijke afvaardiging van de zes ambtelijke organisaties (per overheid waren één of twee deelnemers afgevaardigd). Doel van de werksessie was het doen van een zogenaamde "stresstest" door de interbestuurlijke samenwerking aan de hand van een fictieve casus te beproeven. Het uitgangspunt bij de casus was dat er in de samenwerking conflicterende en schurende elementen zaten, waarbij de uitdaging was om te bezien hoe hiermee kan/kon worden omgegaan (duiden waar, wanneer en hoe bestuurlijke samenwerking mogelijk is). Vanuit de casus is een beeld ontstaan hoe de zes deelnemende overheden gezamenlijk de één loket/overheid-gedachte uitvoeren.

Bij het doorlopen van de casus is gesproken over de bestuurlijke uitdaging met betrekking tot samenwerking en is ook gekeken naar (eventuele) aanbevelingen richting de toekomst. Voor een inhoudelijke beschrijving verwijzen we u naar bijlage 8.

H2 | Interbestuurlijke uitdagingen

Dit hoofdstuk gaat in op de interbestuurlijke uitdagingen en opgaven en behandelt deelvragen 1 en 2. De paragraaftitels in de volgende hoofdstukken zijn de verkorte deelvragen.

Interbestuurlijke uitdagingen

1. Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk? In hoeverre kunnen ze hun (volks)vertegenwoordigende rol nog uitoefenen?
2. Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau? Waar zit de doorzettingsmacht?

De belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn:

- Uit het onderzoek komt naar voren dat nog niet alle kaderstellende instrumenten zijn vastgesteld. Ten aanzien van kaderstellende instrumenten valt het volgende op:
 - a. De gemeenteraden van **Dronten en Noordoostpolder** hebben nog geen omgevingsvisie vastgesteld. Dit betekent dat zij nog geen vastgesteld integraal kader hebben waarbinnen zij het bestuur kunnen bevragen. De gemeenteraden van **Almere** en **Lelystad** hebben wel een omgevingsvisie vastgesteld.
 - b. De **provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland** beschikken over een vastgestelde omgevings-/watervisie en een vastgestelde omgevingsverordening, respectievelijk een ontwerp waterschapsverordening.
 - c. **Almere, Dronten, Lelystad** en **Noordoostpolder** beschikken niet over een omgevingsplan.²

Door het verschil in de voorbereiding, hebben de deelnemende overheden verschillende uitgangspunten bij interbestuurlijke overleggen.

- Er is met betrekking tot interbestuurlijke thema's sprake van zowel een grote hoeveelheid beleidsdocumenten en regelgeving als een hoge mate van detaillering van de regelgeving. De onder de Omgevingswet gevraagde integraliteit van beleid (zoals in de omgevingsvisie) en het toegankelijk maken van de regelgeving in het omgevingsplan/de omgevings-/waterschapsverordening, wordt door de zes deelnemende overheden tot nu toe zelfstandig en alleen gericht op de eigen verantwoordelijkheid ingevuld.³
- Het onderling afstemmen van beleidsprioriteiten tussen overheden en de vertaling naar regelgeving in de omgevings-/waterschapsverordening en omgevingsplannen ten aanzien van interbestuurlijke thema's (in aanloop naar het werken onder de Omgevingswet) heeft nog niet plaatsgevonden.
- Er zijn nog geen afspraken tussen de overheden gemaakt over de invulling van participatie door inwoners. Dit betekent dat initiatiefnemers nu met verschillen in het participatiebeleid worden geconfronteerd. Bij complexe en grensoverschrijdende initiatieven kan dat leiden tot vertraging en verschillen van inzicht.
- Er is sprake van gedetailleerde, onderling verschillende regelgeving wat waarschijnlijk gaat leiden tot lange besluitvormingsprocedures bij complexe ontwikkelingen omdat de meest gedetailleerde regelgeving van één van de overheden het tempo bepaalt.

² Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet start elke gemeente met een omgevingsplan (van rechtswege).

³ Er loopt inmiddels (mei 2023) een traject met de trekkers van de visies om de doorwerking verder te bespreken en meer te laten aansluiten.

- Er zijn nog geen heldere afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden over de wijze van afstemming bij inhoudelijke/beleidsmatige verschillen van inzicht bij interbestuurlijke complexe vraagstukken.
- Er is geen uitwerking van rollen, taken en bevoegdheden indien sprake is van escalatie⁴ en doorzettingsmacht op interbestuurlijk niveau.

2.1 Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk?

Om antwoord te kunnen geven op deze deelvraag, is een aantal normen gehanteerd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de mogelijkheden die de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hebben, om straks invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende taken onder de Omgevingswet. Hierbij is gebruikgemaakt van de instrumenten die de betreffende gremia onder de Omgevingswet tot hun beschikking hebben. Hierop zijn met name de eerste twee normen in onderstaand kader gebaseerd. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de rol die de (volks)vertegenwoordigers hebben gespeeld (en spelen) in de voorbereiding en de daarvoor ingerichte informatievoorziening. Daar komen de andere normen uitgebreider aan de orde.

Normen bij deelvraag 1:

- De kaders en richtlijnen die de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben afgesproken in beleidsplannen en -regels zijn voldoende concreet en kunnen aangepast worden bij gewijzigde wensen.
- Beleidsambities zijn vertaald naar meetbare doelen en resultaten.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van hun bevoegdheden.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kennen de periodieke afspraken.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kunnen kaders stellen over de wijze waarop de gemeenten/provincie/het waterschap verslag doen van de prestaties.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering krijgen de relevante informatie tijdig.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben de besturen bevestigd over de mate waarin de doelen gerealiseerd worden.

Stand van zaken instrumenten onder Omgevingswet

Hieronder gaan we kort in op de verschillende kaderstellende documenten en de onderlinge samenhang.

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is het integrale beleidsdocument waarin keuzes van de gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering worden vastgelegd over de ontwikkeling, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. De gemeenten **Almere**⁵ en **Lelystad**⁶ beschikken net als de **provincie Flevoland**⁷ over een vastgestelde omgevingsvisie.

⁴ Het betreffen hier onderlinge escalatieafspraken in de samenwerking, het gaat hier dus niet om formele wettelijke bevoegdheden.

⁵ Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017.

⁶ Omgevingsvisie Lelystad, gemeente Lelystad, vastgesteld 22 juni 2021.

⁷ Omgevingsvisie Flevoland - FlevolandStraks, provincie Flevoland, vastgesteld 8 november 2017.

Ook het **Waterschap Zuiderzeeland**⁸ beschikt, hoewel niet wettelijk verplicht, over een vastgestelde watervisie. De gemeenten **Dronten** en **Noordoostpolder** hebben beide nog geen door de raad vastgestelde omgevingsvisie. Dit betekent dat de raadsleden in **Dronten** en **Noordoostpolder** geen vastgesteld integraal kader hebben waarbinnen zij het bestuur kunnen bevragen. Er wordt in beide gemeenten wel gewerkt aan de totstandkoming⁹, dus deze situatie duurt tot uiterlijk 31 december 2024 omdat op die datum alle gemeenten moeten beschikken over een vastgestelde omgevingsvisie. Voor provincies ligt deze deadline voor de datum inwerkingtreding van de wet. De omgevingsvisie is geen verplicht instrument voor het waterschap.

De vastgestelde omgevingsvisies en watervisie vormen het beleidsmatige kader voor de fysieke leefomgeving. In de huidige, hierboven genoemde visies¹⁰ is echter nog niet scherp en concreet geformuleerd welke rol de overheden voor zichzelf (en daarmee voor andere partijen) zien en op welke beleidskeuzes de (volks)vertegenwoordigers integraal gaan sturen.

Kaderstellend beleid naast de omgevingsvisie

Uit de documenten¹¹ blijkt dat er bij de zes deelnemende overheden sprake is van een grote hoeveelheid beleid en regelgeving. Dit betreft verschillende sectorale beleidsvisies en regelgeving opgenomen in diverse bestemmingsplannen en verordeningen¹². Voorbeelden hiervan zijn het beleidsplan Recreatie en Toerisme Flevoland¹³ van de **provincie Flevoland**, de Woonvisie¹⁴ van de gemeente **Noordoostpolder** of de Mobiliteitsvisie¹⁵ van de gemeente **Lelystad**. Bij invoering van de Omgevingswet kan er daarom sprake zijn van een opeenstapeling van beleid en regelgeving waarbinnen (volks)vertegenwoordigers hun kaderstellende rol moeten uitvoeren en waarbinnen een integrale afweging gemaakt dient te worden bij complexe interbestuurlijke vraagstukken. Alle betrokkenen, inclusief de (volks)vertegenwoordigers zullen onder de Omgevingswet in staat moeten zijn om een integrale afweging binnen acht weken te laten plaatsvinden.¹⁶ De opeenstapeling van (niet afgestemd) beleid tussen overheden zal bij complexe interbestuurlijke vraagstukken zorgen voor lange(re) doorlooptijden. Door deze stapeling van beleid moet met meer aspecten rekening worden gehouden, meer belangen, meer belanghebbenden en meer betrokkenen.¹⁷ In de praktijk zal, zo is de verwachting, zeker in de eerste jaren na invoering, bij complexe vraagstukken mogelijk gebruik worden gemaakt van het voortraject¹⁸ en een beperkt aantal mogelijkheden om de afwegingstermijn te verlengen. Na invoering van de wet zal de opeenstapeling van sectoraal beleid minder worden en wordt toegewerkt naar (meer) integraal afgestemd beleid, waardoor naar

⁸ Watervisie: met water werken aan de leefomgeving, Waterschap Zuiderzeeland, juli 2021.

⁹ **Dronten**: Bestuurlijke startnotitie voor de integrale visie op onze leefomgeving, gemeente Dronten, vastgesteld 21 januari 2021. **Noordoostpolder**: Omgevingsvisie gemeente Noordoostpolder Plan van Aanpak fase 3, gemeente Noordoostpolder.

¹⁰ Zie voetnoot 2 tot en met 5.

¹¹ Ontvangen overzichten, genaamd: Bijlage 12 Overzicht bestaand beleid fysieke leefomgeving, gemeente Dronten. 2022 Beleid gemeente Noordoostpolder. 2021 Verordening fysieke leefomgeving gemeente Lelystad. Overzicht beleid en regels, provincie Flevoland.

¹² Te raadplegen op www.overheid.nl en www.ruimtelijkeplannen.nl.

¹³ Beleidsplan Recreatie en Toerisme Flevoland, provincie Flevoland, vastgesteld december 2016.

¹⁴ Woonvisie Noordoostpolder 2020, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 19 oktober 2020.

¹⁵ Mobiliteitsvisie Lelystad 2020-2030, gemeente Lelystad, vastgesteld 1 december 2020.

¹⁶ De hoofdregel is dat de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gevolgd (artikel 16.62, Omgevingswet).

¹⁷ CPB, Het bouwproces van nieuwe woningen, d.d. maart 2019.

¹⁸ Vooroverleg, Omgevingstafel of vergelijkbare overlegvormen.

verwachting het maken van een integrale afweging bij complexe interbestuurlijke vraagstukken ook wordt bevorderd/versneld.

Omgevingsplan

Naast het instrument omgevingsvisie beschikken de (volks)vertegenwoordigers over een kaderstellend instrument in de vorm van een omgevingsplan (**Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder**) of omgevings-/waterschapsverordening (**provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland**). Net als bij de omgevingsvisie, hebben (volks)vertegenwoordigers de verantwoordelijkheid om keuzes te maken ten aanzien van de samenhang in beleid en regelgeving. Het gaat om samenhang tussen beleid in de omgevingsvisie en regelgeving in het omgevingsplan of de omgevings-/waterschapsverordening, en samenhang onderling tussen de verschillende overheden. De vier gemeenten, **Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder**, beschikken nog niet over een definitief omgevingsplan. Dit is wettelijk gezien ook niet nodig, want uiterlijk in - vooralsnog - 2029 dienen gemeenten pas over een definitief omgevingsplan te beschikken. Bij invoering van de wet beschikken alle gemeenten automatisch wel over een tijdelijk omgevingsplan (van rechtswege). Op ambtelijk niveau zijn plannen van aanpak¹⁹ opgesteld voor het opstellen van een definitief omgevingsplan per gemeente. Daaruit blijkt nog geen expliciete keuze ten aanzien van het regionaal samenwerken aan een omgevingsplan en het integraal afstemmen van beleid en regelgeving. De **provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland** beschikken wel over een (concept) omgevings-/waterschapsverordening.²⁰

Van omgevingsplan naar het Digitaal Stelsel Omgevingswet

Onder de Omgevingswet moet het beleid en de regelgeving van alle overheden op een geografische locatie in het Digitaal Stelsel Omgevingswet integraal inzichtelijk worden gemaakt. Bij de invoering van de Omgevingswet is de hoeveelheid geldend beleid en regelgeving op een fysieke plek (locatie) bij de zes deelnemende overheden omvangrijk. In interviews²¹ is aangegeven dat er onderling nog geen gesprekken zijn gevoerd over het integraal op elkaar afstemmen van beleid en regelgeving, of over het uniformeren of het loslaten van beleid en regelgeving. Bij het oplossen van interbestuurlijke vraagstukken, binnen de gevraagde termijn van acht weken onder de Omgevingswet, is het daarom een reëel risico dat de hoeveelheid beleid en regelgeving een obstakel gaat vormen. Een van de manieren om tot nadere afstemming te komen, is het gebruiken van zogenoemde leidende principes. Uit documenten blijkt dat **Lelystad**²², **Noordoostpolder**²³ en **Dronten**²⁴ beschikken over dergelijke principes. Dit zijn vuistregels die gaan over de identiteit en het richting geven aan het handelen van de gemeente.

¹⁹ **Almere**: Agendavoorstel Politieke markt Omgevingsplan Almere, RG-452/2021, d.d. 13 januari 2022. **Dronten**: Procesnotitie Omgevingsplan, gemeente Dronten, d.d. 2 maart 2021. **Lelystad**: Plan van Aanpak Omgevingsplan Lelystad, gemeente Lelystad, d.d. 20 april 2021. **Noordoostpolder**: Projectopdracht Tijdelijk Omgevingsplan (en aanverwante werkzaamheden), projectteam Omgevingsplan, d.d. 16 mei 2021.

²⁰ **Provincie Flevoland**: Omgevingsverordening provincie Flevoland, provincie Flevoland, vastgesteld 26 januari 2021. **Waterschap Zuiderzeeland**: Ontwerp waterschapsverordening, Waterschap Zuiderzeeland, vastgesteld 22 juni 2022.

²¹ Dit blijkt onder andere uit gesprekken met het programmateam van Almere, Noordoostpolder, provincie Flevoland, gesprekken met teammanagers in Almere, Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en een gesprek op bestuurlijk niveau met Noordoostpolder.

²² Startnota Omgevingsvisie 2030, gemeente Lelystad, vastgesteld 9 mei 2017.

²³ Vaststelling 'Leidende principes' Omgevingswet, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 1 oktober 2018.

²⁴ Vertrekpunten Omgevingswet, gemeente Dronten, vastgesteld 18 februari 2020.

Deze zijn onderling verschillend, maar het gedachtegoed kan dienen als kompas bij interbestuurlijke complexe vraagstukken, vooruitlopend op het aanbrengen van samenhang in de verschillende regelgevingen per overheid.

Waar kan het ontbreken van afstemming op gebied van beleid en regelgeving in de praktijk toe leiden?

Het **Waterschap Zuiderzeeland** heeft haar concept waterschapsverordening²⁵ beleidsneutraal opgesteld (op de site staat 'De vorm verandert maar de inhoud blijft hetzelfde'). Respondenten²⁶ geven aan dat er nog verdere regionale inkleuring plaatsvindt en betrokken partners hiertoe worden uitgenodigd. De **provincie Flevoland** heeft een formele reactie ingediend via een zienswijze. De **provincie Flevoland** (GS) werkt met de 'lijst van gevallen van provinciaal belang'.²⁷ Daarmee maakt zij expliciet op welke onderwerpen zij invloed wenst bij een aanvraag omgevingsvergunning, via het zogeheten advies met instemming. Deze lijst biedt bevoegd gezag en tevens houvast over welke onderwerpen er provinciaal beleid is waar de provincie Flevoland graag over meepraat. Deze lijst wordt zowel intern als extern afgestemd om o.a. de synchroniciteit in beleid en regelgeving te bevorderen. De inhoudelijke uitwerking gaat over diverse onderwerpen van grootschalig tot kleinschalig. In veel gevallen zal de gemeente het bevoegd gezag zijn bij een aanvraag omgevingsvergunning. Doordat de waterschapsverordening (gericht op het waterbelang) en de lijst van gevallen provinciaal belang vele inhoudelijke en specifieke onderwerpen bevatten zal dit veel aanvragen voor complexe omgevingsvergunningen raken. Er zal dan bestuurlijke interactie worden gevraagd via advies met instemming van de (volks)vertegenwoordigende gremia. Op dit vlak kan het dus gaan schuren als er geen afspraken liggen over hoe hiermee om te gaan.

Onderstaande praktijkvoorbeelden laten zien dat de mate van detailsturing vanuit de overkoepelende overheden groot is:

Aanwijzing van gevallen met provinciaal belang²⁸:

2.10.4. Nieuwe hoog opgaande houtige teelten in gebieden met een karakteristieke openheid

Advies met instemming provincie:

2.8.2. De realisatie van een tweede woning op een bouwperceel.

Artikel 3.22: Omgevingsvergunning heiwerkzaamheden verrichten of werken plaatsen, wijzigen of verwijderen

Het is verboden zonder omgevingsvergunning heiwerkzaamheden te verrichten of werken te plaatsen, wijzigen of verwijderen in:

- A. bij een primaire waterkering: in het gebied aangeduid als primaire waterkering - kernzone, primaire waterkering - binnenbeschermingszone of primaire waterkering - tussenbeschermingszone;
- B. bij een regionale waterkering: in het gebied aangeduid als regionale waterkering - kernzone of regionale waterkering - beschermingszone;
- C. bij een overige waterkering: in het gebied aangeduid als overige waterkering - kernzone of overige waterkering - beschermingszone; of

²⁵ Ontwerp waterschapsverordening, Waterschap Zuiderzeeland, vastgesteld 22 juni 2022.

²⁶ Gesprekken met programmteam, teammanagers en bestuur van Waterschap Zuiderzeeland.

²⁷ Lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland, bijlage 1 Omgevingsprogramma Flevoland, d.d. 30 juni 2022.

²⁸ Provinciaal belang Flevoland (versie 12 januari 2022).

- D. bij een oppervlaktewaterlichaam: in het gebied aangeduid als oppervlaktewaterlichaam - kernzone of oppervlaktewaterlichaam - binnenbeschermingszone.

Artikel 3.23: Absoluut verbod heiwerkzaamheden verrichten of werken plaatsen, wijzigen of verwijderen. Het is verboden heiwerkzaamheden te verrichten of werken te plaatsen, wijzigen of verwijderen binnen 25 meter van de in- of uitstroomopening van een hevel, inlaat, bemalingsinstallatie of een uitstroompunt van een afvalwaterzuiveringsinstallatie.²⁹

Controlerende rol - balanceren tussen monitoren en vertrouwen

De doorvertaling van de omgevingsvisies en plannen van aanpak in de verordeningen en omgevingsplannen, worden door alle deelnemende overheden op een eigen wijze opgepakt met bijbehorende bewoordingen. Dit blijkt uit de verschillende documenten³⁰. **Almere**³¹ werkt samen met zestien andere gemeenten aan een structuur voor het omgevingsplan. **Dronten**³² gaat pragmatisch aan de slag, doet dit gebiedsgericht, integraal en met participatie. **Lelystad**³³ werkt met een pilot omgevingsplan en wil het omgevingsplan gefaseerd opstellen. **Noordoostpolder**³⁴ houdt zich vast aan de minimale lijst van de VNG en richt haar werkzaamheden met betrekking tot het omgevingsplan vooral op het kunnen werken met het tijdelijk omgevingsplan.³⁵

Monitoring en evaluatie worden eveneens wisselend ingestoken. **Almere**³⁶, **Lelystad**³⁷ en de **provincie Flevoland**³⁸ geven via het cyclisch werken (inclusief evaluatie na bijvoorbeeld een jaar) inzicht in behaalde resultaten of maatschappelijke effecten. Het **Waterschap Zuiderzeeland**³⁹ heeft inhoudelijke indicatoren voor monitoring van VTH-doelen. Voor **Noordoostpolder** en **Dronten**⁴⁰ zijn geen documenten voor dit onderzoek ontvangen waaruit blijkt of er kaders zijn op het gebied van monitoring en evaluatie.

Via het adviesrecht leggen gemeenteraadsleden nog vóór datum inwerkingtreding van de Omgevingswet vast of zij een advies willen uitbrengen aan het college bij het integraal afwegen van vergunningen, en zo ja, voor welke categorieën zij dit (bindende) advies dan willen uitbrengen.

²⁹ Ontwerp waterschapsverordening Waterschap Zuiderzeeland, d.d. 30 juni 2022.

³⁰ **Almere**: Agendavoorstel Politieke markt Omgevingsplan Almere, RG-452/2021, d.d. 13 januari 2022. **Dronten**: Procesnotitie Omgevingsplan, gemeente Dronten, d.d. 2 maart 2021. **Lelystad**: Plan van Aanpak Omgevingsplan Lelystad, gemeente Lelystad, d.d. 20 april 2021. **Noordoostpolder**: Projectopdracht Tijdelijk Omgevingsplan (en aanverwante werkzaamheden), projectteam Omgevingsplan, d.d. 16 mei 2021.

³¹ Agendavoorstel Politieke markt Omgevingsplan Almere, RG-452/2021, d.d. 13 januari 2022.

³² Procesnotitie Omgevingsplan, gemeente Dronten, d.d. 2 maart 2021.

³³ Plan van Aanpak Omgevingsplan Lelystad, gemeente Lelystad, d.d. 20 april 2021.

³⁴ Projectopdracht Tijdelijk Omgevingsplan (en aanverwante werkzaamheden), projectteam Omgevingsplan, d.d. 16 mei 2021.

³⁵ Nieuwe informatie ambtelijk wederhoor (mei 2023) Noordoostpolder: Plan van Aanpak definitief omgevingsplan. Dit kan invloed hebben op conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

³⁶ Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017. Raadsvoorstel Jaarprogramma Implementatie Omgevingswet maart 2021-maart 2022, d.d. 10 juni 2021. Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022.

³⁷ Programmaplan implementatie Omgevingswet d.d. oktober 2018. Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022.

³⁸ Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, d.d. juni 2021.

³⁹ Uitvoeringsprogramma VTH 2022.

⁴⁰ Er werd door de gemeente Dronten tijdens het onderzoek wel nagedacht over monitoring en evaluatie.

Het adviesrecht is als het ware een kanteling van de bestaande “verklaring van geen bezwaren” naar een overzicht van (de soorten) initiatieven waarvoor de raad een (bindend) advies wil geven, en als zodanig één van de “knoppen” waaraan de (volks)vertegenwoordigers meer of minder kunnen draaien om invloed uit te oefenen op te nemen besluiten bij (complexe) afwijkende initiatieven. Uit de documenten⁴¹ en de gesprekken⁴² blijkt dat het adviesrecht door de vier deelnemende gemeenten in besluiten is vastgelegd, waarbij in alle gevallen is gekozen voor een beleidsneutrale overgang waardoor geen gebruik is gemaakt van de ruimte om regelgeving te verminderen.

De kans is hierdoor groot dat de complexe interbestuurlijke vraagstukken straks op de gemeenteraadstafels belanden (die in veel gevallen bevoegd gezag zijn). Dit betekent dat zij uitvoerende kwesties, inclusief interbestuurlijke kwesties, op hun tafel kunnen krijgen.

Het **Waterschap Zuiderzeeland** geeft in een interview⁴³ aan dat zij vanuit hun perspectief, de uitdaging misschien juist wel meer op de iets minder complexe vraagstukken zien dan op de grote vraagstukken, omdat het **Waterschap Zuiderzeeland** daarbij niet altijd vroegtijdig en veel aan tafel zit, terwijl zij vaak al wel vroegtijdig betrokken zijn bij complexe vraagstukken.

(Volks)vertegenwoordigende rol - in samenhang met participatie

De Omgevingswet vraagt van (volks)vertegenwoordigers om kaders aan te geven ten aanzien van participatie (zie ook tabel 7 in hoofdstuk 4). Participatie door inwoners wordt gevraagd bij het opstellen van de instrumenten onder de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan of omgevings-/waterschapsverordening. In de beleidsdocumenten en regelgeving moet worden aangegeven op welke manier participatie is uitgevoerd, wat de uitkomsten ervan waren en hoe dat is verwerkt in de besluitvorming. De wet laat de overheden vrij in de manier waarop ze de participatie invullen. Daarmee is de (volks)vertegenwoordiging aan zet.

Daarnaast is de aanvrager van een omgevingsvergunning verantwoordelijk voor de participatie voordat een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend. De uitkomst van deze participatie maakt onderdeel uit van de integrale afweging die door het bevoegd gezag wordt gemaakt in de formele vergunningprocedure. Het is de uitdaging voor (volks)vertegenwoordigers om te vertrouwen op de kwaliteit van het proces van participatie, op basis van de kaders die zij aan de voorkant hebben gesteld aan de *opbrengst*. Onder de Omgevingswet mag de overheid namelijk geen eisen stellen aan *de manier waarop* de participatie wordt ingevuld. Uit het onderzoek blijkt dat verschillende (volks)vertegenwoordigende gremia wisselende beelden hebben over de impact hiervan en de relatie met hun eigen rol. Waarbij in **Almere** en **Lelystad** is aangegeven dat raadsleden het uitdagend vinden om te kijken hoe de raad straks omgaat met een eventuele wens tot (bij)sturing.⁴⁴ Dit hangt samen met het feit dat in de bestaande omgevingsvisies de keuzes ten aanzien van de rol en de relatie met inwoners nog niet helder zijn opgenomen, zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven. In **Dronten** geven de raadsleden aan al veel op dit punt te hebben geoefend.⁴⁵

⁴¹ Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022. Besluit Bindend Advies gemeente Dronten, gemeente Dronten, vastgesteld 25 november 2021. Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022. Implementatie Omgevingswet: Adviesrecht raad, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 13 december 2021.

⁴² Gesprekken met de programmeerteams, teammanagers en bestuurlijke niveaus bij alle vier de deelnemende gemeenten.

⁴³ Gesprek teammanagers Waterschap Zuiderzeeland.

⁴⁴ Gesprek gemeenteraad Lelystad, gesprek gemeenteraad Almere.

⁴⁵ Gesprek gemeenteraad Dronten.

2.2 Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau?

Normen bij deelvraag 2:

- Er zijn afspraken geformuleerd (bijvoorbeeld in een (bestuurlijk) convenant en/of (uitgewerkt) in een handboek) over de wijze van afstemming bij verschillen van inzicht op interbestuurlijk niveau en de bijbehorende stappen op de escalatieladder inclusief een beschrijving van de rollen, taken en bevoegdheden.
- De overheden hebben trainingen, cursussen of expertisesessies gehouden over de situatie die ontstaat na de implementatie van de Omgevingswet.

In de vorige paragraaf is aangegeven dat er nog geen heldere afspraken zijn gemaakt over de wijze van afstemming bij verschillen van inzicht bij interbestuurlijke complexe vraagstukken. Ook is er nog geen uitwerking van rollen, taken en bevoegdheden als er sprake is van escalatie en doorzettingsmacht op interbestuurlijk niveau. Dit betekent dat het van de actuele situatie afhangt hoe er wordt samengewerkt.

Van voorbereiden op datum inwerkingtreding naar voorbereiden op de gevolgen

De implementatie van de Omgevingswet richt zich in de basis op een lange termijn verandering: één overheid voor de gezonde en veilige leefomgeving die regelgeving transparant en samenhangend presenteert aan inwoners. Vooralsnog lijkt de implementatie van de Omgevingswet naast de reguliere werkzaamheden van de zes deelnemende overheden te verlopen. Zoals een van de respondenten tijdens het gesprek⁴⁶ aangaf: *"Nu is het zo dat nog steeds in hetzelfde oude systeem wordt gewerkt. Het is een soort kerstboom waar steeds meer nieuwe dingen in worden gehangen, maar als je de kerstboom schudt dan valt alles eruit en blijft de oude kerstboom staan"*.

Door deze focus op de korte termijn, waarbij het "klaar zijn voor de Omgevingswet op de datum inwerkingtreding" leidend is, ontstaat het effect dat de betrokkenheid van de andere overheden als een volgtijdelijke stap wordt gezien. Terwijl interbestuurlijke samenwerking baat heeft bij de *integrale* benadering vanaf het begin. Uit het onderzoek kwamen geen afspraken over een regionale omgevingstafel naar voren. Er is door de zes deelnemende overheden binnen het Platform Omgevingswet wel gesproken over het provinciaal inregelen van een omgevingstafel.⁴⁷ Dit werd bevestigd in het gesprek met de teamleiders van **Noordoostpolder** en het programmteam van **Almere**.

Vanuit de druk om alles voor de inwerkingtreding geregeld te krijgen, is uiteindelijk bewust besloten om (vooralsnog enkel) per gemeente een omgevingstafel te organiseren waaraan de andere overheden deelnemen. Daarbij geldt voor de gemeente **Noordoostpolder** specifiek dat het instellen van een omgevingstafel los staat van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Vanuit een integrale benadering vraagt dit om heldere werkafspraken en scherpere rollen en verantwoordelijkheden tussen de deelnemende overheden. Op ambtelijk niveau zijn hiervoor werkafspraken⁴⁸ tot stand gekomen, zonder dat er een duidelijke link is met regionale beleidskeuzes omdat deze nog niet zijn gemaakt (meer informatie hierover is te lezen in hoofdstuk 3).

⁴⁶ Gesprek met Statenleden van de provincie Flevoland.

⁴⁷ Gesprek teammanagers Noordoostpolder, gesprek programmteam Almere.

⁴⁸ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

Uit de werkafspraken⁴⁹, gesprekken⁵⁰ en de werksessie met de ambtenaren aan de hand van de casus, is naar voren gekomen dat er nog geen heldere afspraken zijn gemaakt over de wijze van afstemming bij verschillen van inzicht bij interbestuurlijke complexe vraagstukken. Er zijn op ambtelijk niveau door alle overheden in de provincie Flevoland praktische en procesmatige werkafspraken gemaakt ten aanzien van de behandeling van omgevingsvergunningen⁵¹. Er is geen uitwerking van rollen, taken en bevoegdheden indien sprake is van escalatie en doorzettingsmacht op interbestuurlijk niveau. Respondenten geven aan dat in de huidige situatie eventuele bestuurlijke interactie en escalatie informeel wordt opgelost. Hoe de integrale afweging en besluitvorming van interbestuurlijke vraagstukken vorm krijgt als er discussie is, is daarmee voor alle betrokkenen niet goed inzichtelijk. Waar de doorzettingsmacht ligt, is hierdoor ook niet helder.

Er ligt een basis voor het oefenen met interbestuurlijke vraagstukken

Vanuit de door de deelnemende overheden ingezette voorbereidingen op de implementatie van de wet, is het nodige in gang gezet dat als basis kan dienen voor regionale afstemming en afspraken.

Een drietal voorbeelden waarop verder gebouwd kan worden:

- **Er zijn op ambtelijk niveau werkafspraken gemaakt over de werking van de omgevingstafels (zie hoofdstuk 3).** Omgevingstafels zijn een uitstekende werkvorm om de overeenkomsten en verschillen tussen deelnemende partijen en hun beleid en regelgeving via concrete casuïstiek aan het licht te brengen. Verdere verdieping kan worden aangebracht door het maken van concrete afspraken op papier ten aanzien van escalatie, doorzettingsmacht en eigenaarschap op interbestuurlijk niveau. Over de rol van de (volks)vertegenwoordigers is hierin niets opgenomen tot nu toe, ook daar kan dan in worden voorzien.
- **Er wordt geoefend met de omgevingstafel en de verbinding met vergunningverlening.** Via het Platform Omgevingswet is op ambtelijk niveau regionaal geoefend met de omgevingstafel en de vergunningverlening binnen acht weken onder de Omgevingswet (zie hoofdstuk 3). De zes deelnemende overheden hebben trainingen, cursussen of expertisesessies gehouden, zowel op ambtelijk niveau als op het niveau van de (volks)vertegenwoordigers. Deze zijn voornamelijk gericht geweest op de implementatie van de Omgevingswet en de noodzakelijke besluiten voor inwerkingtreding. En in mindere mate gericht op de situatie die ontstaat na de implementatie van de Omgevingswet en de vormgeving van het omgevingsplan.
- **Het kennis- en expertiseniveau is wisselend en gefragmenteerd.** Dit geldt zowel op ambtelijk en bestuurlijk niveau als op het niveau van de (volks)vertegenwoordigers bij de zes deelnemende overheden (zie voor meer informatie hoofdstuk 5). Uit de werksessie met ambtenaren aan de hand van de casus blijkt dat met name de mogelijkheden die de wet biedt om ambities in de fysieke leefomgeving te realiseren nog niet altijd gezien worden. Dit geldt over het algemeen ook voor bestuurders en (volks)vertegenwoordigers. Met name op het niveau van gemeenteraden is zichtbaar dat de wisseling van de raad na de verkiezingen gezorgd heeft voor een 'terugval' in het kennisniveau. Opvallend is dat de (volks)vertegenwoordigers van de **provincie Flevoland** een goed beeld hebben van de op handen zijnde verandering en spraken over 'loslaten' in het gesprek⁵².

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Gesprekken op programmateam niveau, teammanagers- en bestuurlijk niveau van alle zes de deelnemende overheden.

⁵¹ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

⁵² Gesprek met Statenleden van de provincie Flevoland.

H3 | Regionale doelen en samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op de regionale doelen en samenwerking bij de zes deelnemende overheden en behandelt de deelvragen 3 en 4.

Regionale doelen en samenwerking

3. Zijn er inhoudelijke knelpunten en/of knelpunten in de samenwerking, die uitvoering van de Omgevingswet in Flevoland in de weg zitten en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?
4. Welke formele en informele afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?

De belangrijkste bevindingen in de hoofdstuk zijn:

- Ten aanzien van de mogelijke inhoudelijke knelpunten en/of knelpunten in de samenwerking, die de uitvoering van de Omgevingswet bij de zes deelnemende in de weg kunnen zitten:
 - Er is sprake van een positieve houding ten aanzien van samenwerken binnen Flevoland. Op verschillende niveaus, van ambtelijk tot bestuurlijk, vindt regionale samenwerking plaats. Op het niveau van (volks)vertegenwoordigers ontbreken formele regionale samenwerkingsstructuren, maar is wel sprake van een sterk informeel netwerk. Het regionale netwerk vormt een stevige basis om uitvoering te geven aan zowel de implementatie van de Omgevingswet als aan (complexe) interbestuurlijke vraagstukken.
 - Er is sprake van overleg en afstemming binnen de regio via het Platform Omgevingswet, gericht op het realiseren van de korte termijn minimale acties in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.
 - De regionale samenwerking onder de Omgevingswet is gericht op het delen van kennis en ervaringen, het oefenen met de omgevingstafel en op het inrichten van processen en systemen. Er wordt nog weinig prioriteit gegeven aan het integraal afstemmen van beleid en ambities. Integraliteit van beleid (tussen de deelnemende overheden) staat in de samenwerking nog te weinig centraal.
 - Deelnemers aan de overleggen via het Platform Omgevingswet zijn positief gestemd over de samenwerking binnen het Platform, over de opzet van de werkgroepen en over de behaalde resultaten.
- Ten aanzien van de mogelijke formele en informele afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken:
 - Er zijn regionale ambitiedocumenten opgesteld over de gezamenlijk te realiseren ambities en doelen ten aanzien van opgaven die spelen in Flevoland. De deelnemende overheden hebben met elkaar vastgesteld regionaal te willen samenwerken aan deze opgaven.
 - Er zijn proces- en werkafspraken gemaakt over het proces bij complexe vraagstukken die de bestuurlijke grenzen van de deelnemende overheden overschrijden. Deze afspraken zijn gericht op het proces van samenwerken aan de omgevingstafel. Er zijn geen concrete afspraken over bestuurlijke escalatie indien overheden er onderling niet uitkomen. De vraag is of het op basis van de regionale werkafspraken lukt om het gesprek te voeren over een gezamenlijke visie en of men gezamenlijk (bestuurlijke) keuzes durft te maken.

3.1 Zijn er knelpunten in de uitvoering van de Omgevingswet en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?

Normen bij deelvraag 3:

- Hiervoor bestaat in beginsel geen norm.

Er is sprake van een positieve houding ten aanzien van samenwerken binnen Flevoland

Het beperkte aantal overheden in de **provincie Flevoland** draagt bij aan de huidige regionale samenwerking die over het algemeen door alle zes de deelnemende overheden, zowel in de gesprekken⁵³ als tijdens de werksessie aan de hand van de casus, als positief en gelijkwaardig wordt ervaren. Naast de schaal van de provincie draagt ook de bestuurs- en politieke cultuur in Flevoland hieraan bij. Deze wordt bijvoorbeeld in het gesprek⁵⁴ met raadsleden van **Dronten** getypeerd als 'we komen er samen uit'. Er is volgens de respondenten⁵⁵ sprake van korte lijnen tussen de zes deelnemende overheden en tussen ambtenaren en bestuurders onderling. Op diverse dossiers en op verschillende niveaus, van ambtelijk tot bestuurlijk, vindt regionale samenwerking plaats. Alleen op het niveau van (volks)vertegenwoordigers is geen sprake van (in)formele structuren waarin regionaal wordt samengewerkt (waarover meer in hoofdstuk 5).⁵⁶ Voorbeelden van interbestuurlijke samenwerking op bestuurlijk niveau zijn de Strategische Agenda Flevoland⁵⁷ en de gebiedsontwikkeling Almere Oosterwold⁵⁸. Beide voorbeelden zijn in de gesprekken⁵⁹ genoemd als goed voorbeeld van regionale samenwerking. Ten grondslag aan de Strategische Agenda Flevoland ligt het Manifest 'Wij zijn Flevoland'⁶⁰. Gezamenlijk vormen deze beleids- en ambtiedocumenten een stevige basis voor het samenwerken aan regionale complexe opgaven en de doorontwikkeling van een Flevolandse samenleving. In de Strategische Agenda Flevoland⁶¹ (pagina 2) staat: '*De provincie Flevoland, het Rijk, de zes Flevolandse gemeenten en het Waterschap Zuiderzeeland slaan de handen ineen om langjarig samen te werken aan de ruimtelijke ontwikkeling Flevoland en de complexe opgaven waar de provincie voor staat*'. Deze uitdagingen zijn onder meer de woningbouwopgave, de landbouwtransitie, bereikbaarheid, circulaire economie en de energietransitie.

⁵³ Op dit punt van de grondhouding voor samenwerking waren de respondenten vrij unaniem; dit blijkt uit alle gesprekken met de programmateams, teammanagers en bestuurders bij de zes deelnemende overheden.

⁵⁴ Gesprek met raadsleden Dronten.

⁵⁵ Dit blijkt uit alle gesprekken met de programmateams, teammanagers en bestuurders van de zes deelnemende overheden.

⁵⁶ Wel is door (volks)vertegenwoordigers in verschillende gesprekken zoals in Dronten, Waterschap Zuiderzeeland, Noordoostpolder, Almere en Lelystad aangegeven dat er sprake is van een sterk informeel netwerk, voornamelijk op partij niveau of individueel niveau.

⁵⁷ Strategische Agenda 1.0 'over de brug komen', d.d. 18 februari 2022.

⁵⁸ Grenzen verleggen in Oosterwold, Ruimtevolk Omgevingswet, d.d. december 2015.

⁵⁹ Dit blijkt onder andere uit de gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad, provincie Flevoland en Waterschap Zuiderzeeland, uit het gesprek op teammanagers niveau met Dronten, uit gesprekken op bestuurlijk niveau met Almere en Lelystad en uit gesprekken met (volks)vertegenwoordigers van Almere, Lelystad en Waterschap Zuiderzeeland.

⁶⁰ Manifest Wij zijn Flevoland!, ons aanbod aan Nederland met het oog op de tweede kamerverkiezingen 17 maart 2021, d.d. september 2020.

⁶¹ Strategische Agenda 1.0 'over de brug komen', d.d. 18 februari 2022.

Het Manifest 'Wij zijn Flevoland'⁶² en de Strategische Agenda Flevoland⁶³ zijn op bestuurlijk niveau door de betrokken overheden vastgesteld. Uit deze twee stukken blijkt niet of deze documenten formeel zijn vastgesteld door (volks)vertegenwoordigers.

Door respondenten⁶⁴ wordt aangegeven dat het Manifest nog niet concreet vertaald is naar de dagelijkse werkpraktijk van de ambtelijke organisaties.

Regionale samenwerking Omgevingswet

Binnen de provincie wordt sinds 2017 actief regionaal samengewerkt aan de Omgevingswet via het zogenaamde 'Platform Omgevingswet'. Deze samenwerking vindt plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau⁶⁵. Alle overheidsorganen binnen Flevoland zijn aangesloten op het platform. Dit zijn in totaal twaalf partijen: de zes gemeenten, de provincie Flevoland, het Waterschap Zuiderzeeland, de omgevingsdienst, de GGD, de veiligheidsregio en Rijkswaterstaat. Ten grondslag aan de samenwerking binnen dit platform ligt het statement 'Samen werken aan Flevoland'⁶⁶, dat op bestuurlijk niveau is vastgesteld. Hierin staan de hoofdlijnen en een aantal 'spelregels' voor Flevolandse samenwerking, met als doel om als één overheid te kunnen werken. Uit het statement en de gesprekken⁶⁷ blijkt dat het platform diverse werkgroepen faciliteert op ambtelijk niveau waarin op inhoudelijke thema's wordt samengewerkt aan concrete producten en/of samenwerkingsafspraken. Er zijn werkgroepen ten aanzien van vergunningverlening en de omgevingstafel, toezicht en handhaving, DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet), bruidsschat⁶⁸, omgevingsplan, communicatie, HRM en cultuur. Daarnaast is er op maandelijks basis overleg op bestuurlijk niveau en op het niveau van de programmateams of projectleiders Omgevingswet. De overlegstructuren zijn voornamelijk gericht op het uitwisselen van kennis en ervaring. Over het algemeen geven respondenten⁶⁹ aan tevreden te zijn over de regionale samenwerking binnen het platform. Er is sprake van een actieve bijdrage vanuit alle deelnemende overheden bij dit onderzoek. Tegelijkertijd wordt bijvoorbeeld door **Dronten, Lelystad** en **Noordoostpolder**⁷⁰ aangegeven dat de focus op de implementatie van de Omgevingswet bij veel overheden sterk intern gericht is op de minimale activiteiten die nodig zijn voor de invoeringsdatum (de korte termijn). Door **provincie Flevoland**⁷¹ is aangegeven dat er op ambtelijk niveau wordt nagedacht om het platform een vervolg te geven na invoering van de wet. Hierbij is het de bedoeling om te focussen op het uitwisselen van kennis en ervaringen, het gezamenlijk taken oppakken, maar ook het slim benutten van capaciteit in de regio. Er is daarnaast behoefte bij de provincie aan een omgeving waarin informatie gedeeld kan worden, zoals het aantal en type aanvragen omgevingsvergunning dat binnenkomt bij de verschillende overheden. Binnen het platform vinden gesprekken plaats over een regionaal instrument waarin data gemakkelijk toegankelijk is voor alle regionale partners.

⁶² Manifest Wij zijn Flevoland!, ons aanbod aan Nederland met het oog op de tweede kamerverkiezingen 17 maart 2021, d.d. september 2020.

⁶³ Strategische Agenda 1.0 'over de brug komen', d.d. 18 februari 2022.

⁶⁴ Dit blijkt onder andere uit het gesprek op teammanagers niveau met Almere, Dronten en Noordoostpolder.

⁶⁵ In dit onderzoek is gesproken met de voorzitter van het Platform. Hier is in de gesprekken met de programmateams van alle zes de deelnemende overheden over doorgesproken.

⁶⁶ Statement 'Samen werken aan Flevoland', d.d. 2017.

⁶⁷ Dit blijkt uit de gesprekken op programmateam niveau van de zes de deelnemende overheden.

⁶⁸ Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Dit heet ook wel de '**bruidsschat**'.

⁶⁹ Dit blijkt onder andere uit gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Noordoostpolder en Waterschap Zuiderzeeland.

⁷⁰ Gesprekken met programmateam Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en gesprekken met teammanagers Dronten en Lelystad.

⁷¹ Gesprekken met programmateam en teammanagers provincie Flevoland.

Het bestaande regionale netwerk van de zes deelnemende overheden biedt een goede basis voor verdere invulling van de werkwijze bij (complexe) interbestuurlijke vraagstukken

Net als op andere plekken in Nederland, staan de overheden in Flevoland voor grote en complexe opgaven. Dit zorgt enerzijds voor een groeiend gevoel van gedeelde opgaven en gemene delers binnen de regio.

Anderzijds wordt ook door verschillende respondenten⁷² aangegeven dat verdere intensivering van de regionale samenwerking nodig is om gezamenlijk als regio voor deze complexe opgaven te gaan staan.

Door de groeiende opgaven wordt de afstand tussen de zes deelnemende overheden in letterlijke zin steeds kleiner, waardoor ze elkaar in de toekomst vaker gaan tegenkomen. Opgaven stapelen zich op en de vraag waar wel en geen ruimte aan wordt gegeven wordt steeds relevanter. Belangen leiden hierdoor naar verwachting tot frictie en vragen om een intensievere samenwerking aan de 'voorkant', zoals bij visievorming, beleidskeuzes en initiatieven. Verschillende respondenten⁷³ geven aan dat het mogelijk kan gaan schuren als het gaat om de woningbouwopgave, vliegveld Lelystad, de opvang van asielzoekers of de toenemende schaarste van zoetwater.

Dit zijn opgaven die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving raken en waarbij overheden steeds vaker elkaars leefomgeving beïnvloeden. De opgaven zijn voor alle deelnemende overheden hetzelfde, alleen het schaalniveau is anders. De verwachting is wel dat de intensiteit van de samenwerking tussen de grotere en kleinere gemeenten in de toekomst zal veranderen. **Provincie Flevoland**⁷⁴ geeft aan dat er intensiever en meer domeinoverstijgend moet worden samengewerkt en verwoordt het als: *'we lopen over een brug die we nog moeten bouwen'*. Tegelijkertijd komt uit de gesprekken⁷⁵ naar voren dat er op inhoudelijke opgaven niet alleen binnen de provincie samenwerking tussen de overheden plaatsvindt, maar dat er ook met omliggende regio's nauw wordt samengewerkt. Zo is er voor de gemeenten **Almere** en **Lelystad** sprake van een focus richting de MRA, bijvoorbeeld als het gaat om de opgaven rondom woningbouw, economie, recreatie en de energietransitie en hebben de gemeenten **Dronten** en **Noordoostpolder** een regionale blik richting Zwolle, bijvoorbeeld ten aanzien van economie en arbeidsmarkt. Regionale samenwerking op de opgave Omgevingswet vindt juist nadrukkelijk plaats binnen de provinciale grenzen, mede doordat hier alle (keten)partners op het fysieke domein zitten en doordat de samenwerking is belegd via het Platform Omgevingswet.

Er is sprake van een stevige basis van een regionaal netwerk binnen de provincie, dat benut en verder doorontwikkeld kan worden. Niet alleen om uitvoering te geven aan de Omgevingswet, maar vooral ook om binnen het stelsel van de Omgevingswet gezamenlijk uitvoering te geven aan de opgaven waar de overheden voor aan de lat staan. Daarnaast blijkt dat er ook diverse netwerken van regionale samenwerking zijn met omliggende regio's, zoals de Metropoolregio Amsterdam en de Metropoolregio Zwolle. Bij interbestuurlijke vraagstukken vraagt dit om goede afstemming tussen deze verschillende netwerken en tussen de regio's waarbinnen deze regionale netwerken vallen.

⁷² Gesprekken met programmateams Almere en Noordoostpolder, gesprek met teammanagers Noordoostpolder en gesprekken met (volks)vertegenwoordigers van Lelystad, provincie Flevoland en Waterschap Zuiderzeeland.

⁷³ Gesprek op programmateam niveau met Almere, gesprek op programmateam en bestuurlijk niveau met Waterschap Zuiderzeeland en gesprekken met (volks)vertegenwoordigers van Dronten en Lelystad.

⁷⁴ Gesprek op programmateam niveau provincie Flevoland.

⁷⁵ Gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Waterschap Zuiderzeeland.

3.2 Welke formele en informele afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?

Norm bij deelvraag 4:

- Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken.

Er zijn op ambtelijk en bestuurlijk niveau formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken

Het eerder genoemde Manifest 'Wij zijn Flevoland'⁷⁶ en de Strategische Agenda Flevoland⁷⁷ geven inzicht in de inhoudelijke uitdagingen waar de zes deelnemende overheden voor staan. Op bestuurlijk niveau zijn door middel van deze documenten afspraken gemaakt om langjarig regionaal samen te werken aan deze complexe opgaven.

De Omgevingswet vraagt daarnaast om gezamenlijk uitvoering te geven aan de één loket/ overheid-gedachte. Een initiatiefnemer kan de gewenste en benodigde informatie in één loket vinden en hoeft slechts bij één overheid/bevoegd gezag aan te kloppen, ook voor complexe interbestuurlijke vraagstukken. Hiervoor is het noodzakelijk dat de verschillende overheden in Flevoland intensief samenwerken. Dit vormt één van de uitgangspunten voor de huidige regionale samenwerking voor de Omgevingswet, zoals benoemd in het bestuurlijke statement 'Samen werken aan Flevoland'⁷⁸. Via het Platform Omgevingswet hebben de deelnemende overheden en ketenpartners (zoals Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek en Veiligheidsregio) op ambtelijk niveau formele werkafspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken. Ten grondslag hieraan liggen de bestaande werkafspraken die nu gelden onder de Wabo en zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomst 'Samenwerking Wabo in Flevoland'⁷⁹. Uit de gesprekken⁸⁰ komt naar voren dat er via het Platform Omgevingswet twee regionale documenten tot stand zijn gekomen: 'proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen'⁸¹ en 'proces- en werkafspraken toezicht en handhaving Omgevingswet'⁸². Bij het schrijven van dit rapport (inmiddels maart 2023) waren de regionale proces- en werkafspraken ambtelijk afgerond. Naar verwachting zullen ze onderdeel worden van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Omgevingswet Flevoland.⁸³

⁷⁶ Manifest Wij zijn Flevoland!, ons aanbod aan Nederland met het oog op de tweede kamerverkiezingen 17 maart 2021, d.d. september 2020.

⁷⁷ Strategische Agenda 1.0 'over de brug komen', d.d. 18 februari 2022.

⁷⁸ Statement 'Samen werken aan Flevoland', d.d. 2017.

⁷⁹ Bestuursovereenkomst Samenwerking Wabo in Flevoland, d.d. 30 juni 2010.

⁸⁰ Gesprekken op programmamateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

⁸¹ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

⁸² Proces- en werkafspraken toezicht en handhaving Omgevingswet definitief versie 1.1., d.d. onbekend.

⁸³ E-mail van Platform Omgevingswet woensdag 22 maart.

Aan de hierboven genoemde tafels nemen alle relevante overheden en ketenpartners deel om een complex initiatief in het voortraject, voorafgaand aan de formele vergunningaanvraag, te toetsen op haalbaarheid. Elke gemeente organiseert haar eigen omgevingstafel. Uit de werkafspraken⁸⁴ en de gesprekken⁸⁵ blijkt dat er op ambtelijk niveau procesafspraken zijn gemaakt over wanneer elke omgevingstafel plaatsvindt, zodat het voor de andere overheden en ketenpartners mogelijk is om aan te sluiten. Ook zijn er afspraken gemaakt over wanneer welke overheid of ketenpartner betrokken dient te worden. Zo heeft de **provincie Flevoland** een lijst van provinciaal belang⁸⁶ opgesteld met opgaven waar zij bij betrokken dient te worden. Daarnaast zijn er procesafspraken gemaakt ten aanzien van de stappen in het omgevingstafelproces, met het oog op het doel, resultaat, de rollen, verantwoordelijkheden en termijnen.

Deze afspraken zijn in lijn met het model en de aanpak⁸⁷ van de VNG voor de omgevingstafel. Uit de gesprekken⁸⁸ komt naar voren dat bij de totstandkoming van de werkafspraken ook meermalen is geoefend met de omgevingstafel met behulp van casuïstiek/serious gaming. Respondenten⁸⁹ geven aan dat het in de praktijk moet blijken of de werkafspraken ten aanzien van de omgevingstafel voldoende uitvoerbaar zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om de voorbereiding en aanlevertermijnen voor een omgevingstafel, maar ook als het gaat om beschikbare capaciteit van de verschillende partners om deel te nemen aan elke omgevingstafel.

De omgevingstafel is voor de betrokkenen een belangrijk middel om met elkaar de formele vergunningen in acht weken te kunnen afronden. Dit laatste heeft uiteraard - mits succesvol - een positieve invloed op de dienstverlening richting inwoners, ondernemers en andere partijen die een omgevingsvergunning aanvragen⁹⁰. Op basis van de werkafspraken⁹¹ en de gesprekken⁹² komt naar voren dat de werkafspraken en onderliggende processen in theorie zijn ingericht om onder de Omgevingswet een complex initiatief in acht weken af te wegen. In de praktijk zijn er nog uitdagingen die dit in de weg kunnen staan. Zo blijkt uit de gesprekken⁹³ dat:

- de vergadercyclus van alle deelnemende (volks)vertegenwoordigende gremia nog niet ingericht is op snelle besluitvorming binnen acht weken;
- er nog nauwelijks het gesprek is gevoerd over uniformiteit van regelgeving binnen de regio of het afstemmen van beleid en ambities, bijvoorbeeld in de afzonderlijke omgevingsvisies; dit leidt tot een veelheid aan beleid en regelgeving die afgewogen moet worden;
- de werkafspraken geen procesafspraken ten aanzien van escalatie bevatten wanneer men er niet uitkomt met elkaar.

⁸⁴ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

⁸⁵ Gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

⁸⁶ Lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland, bijlage 1 Omgevingsprogramma Flevoland, d.d. 30 juni 2022.

⁸⁷ Handreiking samenwerkingsafspraken Omgevingstafel VNG, d.d. 10 augustus 2020 en Plan van aanpak Omgevingstafel VNG, d.d. april 2021.

⁸⁸ Gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder, gesprek op teammanagers niveau met provincie Flevoland.

⁸⁹ Dit blijkt onder andere uit gesprekken op programmateam niveau met Noordoostpolder, op teammanagers niveau met Almere en Dronten en op bestuurlijk niveau met provincie Flevoland.

⁹⁰ Zie voetnoot 80.

⁹¹ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

⁹² Gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

⁹³ Dit blijkt onder andere uit gesprekken op programmateam niveau met Almere, Noordoostpolder, provincie Flevoland, gesprekken op teammanagers niveau met Almere, Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en een gesprek op bestuurlijk niveau met Noordoostpolder.

Integraliteit staat nog weinig centraal in de samenwerking

De regionale samenwerking voor de Omgevingswet richt zich op dit moment bij alle zes de deelnemende overheden veelal op de korte termijn, met een sterke focus op de inrichting van processen en systemen. Dit wordt binnen de diverse netwerken, en via het Platform Flevoland, goed voorbereid. Er wordt veel kennis gedeeld en er is geoefend met de omgevingstafels. De processen worden ingericht om straks te kunnen werken met het DSO en de mogelijkheid om daarin te werken met een samenwerkingsfunctionaliteit. Daarnaast zijn de regionale proces- en werkafspraken ten aanzien van vergunningen, toezicht en handhaving erop gericht om gezamenlijke afspraken en een werkwijze te creëren op de processtappen die elke overheid en/of ketenpartner zet. Daarnaast hebben partijen ook ruimte om hun eigen interne proces in te richten. Deze activiteiten op de proceskant van samenwerken zijn nodig om gezamenlijk uitvoering te geven aan de één loket/overheid-gedachte. Door verschillende respondenten⁹⁴ is aangegeven dat het de vraag is of het op basis van deze regionale werkafspraken lukt om het gesprek te voeren over een gezamenlijke visie, en of er ook gezamenlijk (bestuurlijke) keuzes gemaakt durven te worden. De regionale afspraken zijn procesmatig van aard zodat werkprocessen en systemen op elkaar afgestemd zijn in de regio. De regionale werkafspraken bevatten bijvoorbeeld geen regionaal beleidsmatig of inhoudelijk afwegingskader op basis waarvan gezamenlijk bestuurlijke keuzes gemaakt kunnen worden. Uit de gesprekken⁹⁵, de werkafspraken⁹⁶ en de werksessie met ambtenaren aan de hand van de casus komt voor alle zes de deelnemende overheden naar voren dat:

- tot nu toe vooral is gekeken naar technische en procesmatige uitdagingen en niet of nauwelijks naar aspecten als bestuurlijke escalatie (harde factoren) en houding en gedrag (zachte factoren).
- op regionaal niveau nog niet of nauwelijks wordt gesproken over afstemmen, harmoniseren of loslaten van beleid en regelgeving. Integraliteit van beleid (tussen de deelnemende overheden) staat in de samenwerking nog te weinig centraal.
- er een sterke nadruk ligt op het voortraject voorafgaand aan een formele vergunningaanvraag, waarin nu een veelheid aan beleid en regelgeving afgewogen moet worden. Een verschuiving naar het voortraject is erop gericht om de formele vergunningsprocedure van acht weken te halen, maar kan in de praktijk leiden tot lange procedures in het voortraject. Het aanpassen van eigen beleid en regelgeving om de onderlinge verschillen in regelgeving te verminderen, kan bijdragen aan de gewenste versnelling voor de initiatiefnemer, één van de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet. Het belang hiervan wordt wel herkend.

Uit bovenstaande blijkt dat integraal samenwerken op inhoudelijk vlak op dit moment nog geen prioriteit heeft. Daarnaast zijn er tot op heden, zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd, alleen op ambtelijk en bestuurlijk niveau formele en informele afspraken gemaakt ten aanzien van interbestuurlijk samenwerken, maar dit ontbreekt op het niveau van (volks)vertegenwoordigers.

⁹⁴ Gesprekken op programmateam niveau met Dronten en provincie Flevoland, gesprekken op teammanagers niveau met Almere, Noordoostpolder en provincie Flevoland.

⁹⁵ Dit blijkt onder andere uit gesprekken op programmateam niveau met Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder, gesprekken op teammanagers niveau met Almere, Lelystad, Waterschap Zuiderzeeland en een gesprek op bestuurlijk niveau met Noordoostpolder.

⁹⁶ Proces- en werkafspraken omgevingsoverleg en vergunningen 1.5 definitief, d.d. onbekend.

H4 | Stand van zaken invoering Omgevingswet

Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken voor de invoering van de Omgevingswet en behandelt deelvraag 5. We hebben er in dit hoofdstuk voor gekozen om de deelvraag nader op te splitsen in een aantal subvragen, die ook de paragraaftitels vormen.

Stand van zaken invoering Omgevingswet

5. Zijn de gemeenten, provincie en het waterschap in voldoende mate voorbereid?

Belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn:

- Alle zes de deelnemende overheden zijn goed op weg c.q. liggen op schema om voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet te voldoen aan de minimale eisen die daarvoor gesteld zijn.
 - De **provincie Flevoland** beschikt over een vastgestelde omgevingsvisie en een vastgestelde omgevingsverordening, het participatiebeleid c.q. de status daarvan (m.n. Motie Nooren⁹⁷) vormt wel een aandachtspunt.
 - Het **Waterschap Zuiderzeeland** heeft, hoewel niet verplicht, heel bewust gekozen om een omgevingsvisie (Watervisie) vast te stellen om zo beter het gesprek aan te kunnen gaan. Daarnaast beschikt het waterschap over een ontwerp waterschapsverordening en werkt men aan (nieuw) participatiebeleid.
 - De gemeente **Almere** beschikt over een omgevingsvisie, welke alweer geactualiseerd gaat worden. Denkt daarnaast al na over het omgevingsplan. Het beschikt tevens over participatiebeleid.
 - De gemeente **Dronten** is hard aan de slag met de omgevingsvisie en werkt aan de hand van leidende principes aan de implementatie van de Omgevingswet. De gemeenteraad heeft veel van de noodzakelijke besluiten reeds genomen.
 - De gemeente **Lelystad** beschikt over een omgevingsvisie, welke alweer geactualiseerd gaat worden. Ze werken tevens aan de hand van leidende principes aan de implementatie van de Omgevingswet. Daarnaast denken ze na over het omgevingsplan en zijn ze druk bezig met de laatste noodzakelijke raadsbesluiten voor inwerkingtreding.
 - De gemeente **Noordoostpolder** is druk bezig met de omgevingsvisie en werkt eveneens aan de hand van leidende principes aan de implementatie van de Omgevingswet. De raad heeft alle noodzakelijke besluiten voor inwerkingtreding reeds genomen.
- De gemeenten **Dronten, Lelystad en Noordoostpolder** werken aan de implementatie van de Omgevingswet aan de hand van zogeheten 'leidende principes'. De leidende principes staan centraal voor hoe de - in dit geval drie gemeenten - willen werken. De leidende principes geven daarmee richting aan c.q. zijn input voor de sturingsfilosofie van de betreffende overheid.
- De vier gemeenteraden lijken op basis van de raadsvoorstellen/-besluiten⁹⁸, bij het vaststellen van het adviesrecht geen rekening gehouden te hebben met de doorwerking van het adviesrecht in het instrument 'advies', want ze hebben het niet expliciet benoemd. Dit kan zorgen voor onvoorziene situaties in de interbestuurlijke samenwerking.

⁹⁷ De motie Nooren riep de regering op om in de Omgevingswet te borgen dat bevoegde gezagen decentraal participatiebeleid moeten opstellen, dat gebruikt moet worden bij de totstandkoming van de diverse kerninstrumenten.

⁹⁸ **Almere**: Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022, **Dronten**: Besluit Bindend Advies gemeente Dronten, gemeente Dronten, vastgesteld 25 november 2021, **Lelystad**: Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022 en

Normen bij deelvraag 5:

Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar:

- heldere afspraken gemaakt en volgen de voortgang van de implementatie en hebben daar ook over gerapporteerd;
- heldere ambities uitgesproken;
- afspraken gemaakt met betrekking tot de inzet van advies en instemming over de Omgevingswet;
- een monitoringssystematiek ingericht om de stand van zaken te peilen, ook na de implementatie.

4.1 Is er een helder plan van aanpak?

In deze paragraaf staan we stil bij twee algemene aspecten ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet. We kijken hoever de overheden zijn met het nadenken over 'de wolk' Omgevingswet. Wat zijn de ambities e.d.? Daarnaast staan we stil bij de implementatiestrategie van de zes overheden. Hoe pakken de zes deelnemende overheden de implementatie aan?

Ambities (sturingsfilosofie en leidende principes)

De deelnemende overheden geven aan dat voor een goede implementatie het van belang is om duidelijke ambities en een integraal beeld te hebben van het vraagstuk Omgevingswet, waarbij juridisch (wet), digitalisering en 'anders werken' integraal worden meegenomen en afgewogen.

Tabel 2 Bevindingen per overheid t.a.v. ambities (sturingsfilosofie en leidende principes)⁹⁹

Overheid	Bevindingen
Provincie Flevoland	In de omgevingsvisie ¹⁰⁰ wordt vooral gesproken over de inhoudelijke ambities waar Flevoland de komende jaren voor staat. In de visie komen hier en daar aspecten terug met betrekking tot de sturingsfilosofie. Zo wordt gesproken over de bestuurlijke vernieuwing, het faciliteren van initiatieven waar dat kan en het vormen van één overheid en het uitdragen van de één overheid-gedachte. De provincie zet de stap van "nee tenzij" naar "ja mits". ¹⁰¹
Waterschap Zuiderzeeland	In de watervisie ¹⁰² wordt vooral gesproken over de inhoudelijke ambities waar het waterschap de komende jaren voor staat. De visie van het waterschap op sturing (anders werken) staat beschreven in het bestuursprogramma. ¹⁰³ Hierin komen o.a. het van buiten naar binnen werken en de digitale dienstverlening naar voren.
Almere	In de omgevingsvisie ¹⁰⁴ wordt vooral gesproken over de inhoudelijke ambities waar Almere de komende jaren voor staat. In de visie komen hier en daar aspecten terug met betrekking tot de sturingsfilosofie. De beschreven filosofie richt zich vooral op een uitnodigende, faciliterende, stimulerende en kaderstellende overheid. "De Almeerder doet en vraagt, de gemeente verandert en ondersteunt." ¹⁰⁵

Noordoostpolder: Implementatie Omgevingswet: Adviesrecht raad, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 13 december 2021.

⁹⁹ Voor dit onderwerp is geen norm.

¹⁰⁰ Omgevingsvisie Flevoland - FlevolandStraks, provincie Flevoland, vastgesteld 8 november 2017.

¹⁰¹ Omgevingsvisie Flevoland - FlevolandStraks, provincie Flevoland, vastgesteld 8 november 2017, p. 4.

¹⁰² Watervisie: met water werken aan de leefomgeving, Waterschap Zuiderzeeland, juli 2021.

¹⁰³ Bestuursprogramma 2019-2023: water beweegt ons, Waterschap Zuiderzeeland, mei 2019.

¹⁰⁴ Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017.

¹⁰⁵ Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017, p. 8-9.

Dronten	Dronten beschikt nog niet over een vastgestelde omgevingsvisie, maar heeft wel een duidelijk beeld bij het 'anders werken' onder de Omgevingswet. In Dronten werkt men met én volgens door de raad vastgestelde leidende principes. ¹⁰⁶
Lelystad	In de omgevingsvisie ¹⁰⁷ wordt vooral gesproken over de inhoudelijke ambities waar Lelystad de komende jaren voor staat. In de visie komen hier en daar ook aspecten terug met betrekking tot de sturingsfilosofie (rol van de gemeente). ¹⁰⁸ Daarnaast werkt Lelystad ook met én volgens door de raad vastgestelde leidende principes. ¹⁰⁹
Noordoostpolder	Noordoostpolder beschikt nog niet over een vastgestelde omgevingsvisie maar heeft wel een duidelijk beeld bij het 'anders werken' onder de Omgevingswet. In Noordoostpolder werkt men met én volgens door de raad vastgestelde leidende principes. ¹¹⁰

In de interviews¹¹¹ is aangegeven dat de meeste overheden de componenten digitaliseren en 'anders werken' wel op het netvlies hebben staan, maar nog niet zover zijn om deze ook (direct) integraal te implementeren. Wel zien we in de documenten, benoemd in tabel 2, losse aspecten die bij de deelnemende overheden kunnen bijdragen aan uiteindelijk het creëren van een integrale visie op de drie componenten. Elke overheid heeft - tot op zekere hoogte - een beeld bij haar eigen rolname en -opvatting en het 'anders werken' dat daaruit voortvloeit. Wat in deze interviews opvalt, is dat iedere overheid hier uitsluitend zelf over heeft nagedacht en er op regionaal niveau niet tot nauwelijks tussen de zes deelnemende overheden met elkaar over dit onderwerp is gesproken. Het lijkt er dan ook op dat er niet een gedeelde rolname en -opvatting is tussen de zes deelnemende overheden en de verschillende gremia binnen deze overheden.

Plan van aanpak implementatie Omgevingswet

Alle zes deelnemende overheden hebben, kijkend naar de diverse plannen van aanpak en de daarin genoemde termijnen c.q. doorlooptijden, - zeker voor de korte termijn - een heldere aanpak omtrent de implementatie van de Omgevingswet op papier staan, waarlangs ze alle zes werken aan de implementatie. In de diverse aanpakken zijn veel overeenkomsten te zien tussen de zes deelnemende overheden. Naast overeenkomsten zijn er ook een aantal verschillen in de implementatiestrategie geconstateerd. De belangrijkste bevindingen, waaronder de overeenkomsten en de verschillen in de zes aanpakken, zijn weergegeven in tabel 3.

¹⁰⁶ Vertrekpunten Omgevingswet, gemeente Dronten, vastgesteld 18 februari 2020.

¹⁰⁷ Omgevingsvisie Lelystad, gemeente Lelystad, vastgesteld 22 juni 2021.

¹⁰⁸ Omgevingsvisie Lelystad, gemeente Lelystad, vastgesteld 22 juni 2021, p. 84-85.

¹⁰⁹ Startnota Omgevingsvisie 2030, gemeente Lelystad, vastgesteld 9 mei 2017.

¹¹⁰ Vaststelling 'Leidende principes' Omgevingswet, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 1 oktober 2018.

¹¹¹ Gesprekken met de programmateams van de zes deelnemende overheden.

Tabel 3 Bevindingen per overheid t.a.v. plan van aanpak implementatie Omgevingswet¹¹²

Overheid	Bevindingen		
Provincie Flevoland ¹¹³	Alle plannen van aanpak beschrijven duidelijk de te nemen inhoudelijke stappen en hebben ook aandacht voor de andere manier van werken. De grootste focus in de plannen ligt op de datum inwerkingtreding en de plannen van aanpak zijn dan ook pragmatisch van aard.	n.v.t.	Werkt vanuit een project-/programmasturing en heeft bewust gekozen om de ontwikkeling van de instrumenten los op te pakken.
Waterschap Zuiderzeeland ¹¹⁴		n.v.t.	Heeft er vanaf het begin direct voor gekozen om de implementatie in de lijnorganisatie te beleggen, waarbij een regiegroep is ingesteld voor de overall coördinatie op de veranderingen als gevolg van de Omgevingswet.
Almere ¹¹⁵		Het plan van aanpak sluit aan op de minimale actielijst van de VNG. ¹¹⁶	Werkt vanuit een project-/programmasturing.
Dronten ¹¹⁷			Werken vanuit een project-/programmasturing en zijn nu aan het nadenken over de overgang naar de lijnorganisatie.
Lelystad ¹¹⁸			
Noordoostpolder ¹¹⁹			

Alle zes de deelnemende overheden richten zich in hun voorbereidingen primair op de eigen taken, verantwoordelijkheden en dienstverlening, kortom het eigen loket. Het samen kunnen uitvoeren van de één loket/overheid-gedachte vanaf de datum inwerkingtreding komt niet terug in de diverse plannen.

Uit alle gevoerde gesprekken hebben we de drie belangrijkste argumenten hiervoor gedestilleerd, dit zijn:

1. Er is onvoldoende tijd en capaciteit.
2. De prioriteit ligt - mede gelet op het eerste argument - nu vooral bij de eigen overheid.
3. De huidige manier van samenwerking wordt als voldoende ervaren, men voelt niet de noodzaak om zaken anders te doen of te regelen onder de Omgevingswet in verband met de huidige situatie. Er wordt dan ook geen urgentie gevoeld.

¹¹² Voor dit onderwerp is geen norm.

¹¹³ Werken aan de bouwstenen voor ruimtelijke kwaliteit in Flevoland, aanpak implementatie Omgevingswet provincie Flevoland d.d. juli 2020.

¹¹⁴ Regie op de implementatie van de Omgevingswet d.d. april 2019.

¹¹⁵ Koersdocument implementatie Omgevingswet d.d. maart 2019.

¹¹⁶ <https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>

¹¹⁷ Invoeringsplan Omgevingswet d.d. maart 2019.

¹¹⁸ Programmaplan implementatie Omgevingswet d.d. oktober 2018.

¹¹⁹ Programmaplan Programma Omgevingswet d.d. juni 2018.

4.2 Wat is de huidige stand van zaken?

Aan de hand van vijf belangrijke aspecten¹²⁰ wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de huidige stand van zaken. Hierbij ligt de focus eerst op de korte termijn (inwerkingtreding vastgesteld op 1 januari 2024). Er is gekozen voor deze vijf aspecten omdat ze allemaal op een bepaalde manier ingrijpen op de interbestuurlijke samenwerking tussen de zes deelnemende overheden. Dat kan op inhoud en/of proces zijn. Per aspect is in een tabel aangegeven wat - per deelnemende overheid - de geldende norm is (indien van toepassing), wat de stand van zaken is op dit moment en of daarmee aan de norm wordt voldaan. Verderop in het hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de langere termijn.

Een volledig overzicht met betrekking tot de (nieuwe) instrumenten van (volks)vertegenwoordigers onder de Omgevingswet en noodzakelijk te nemen besluiten is te vinden in de bijlagen 4 en 5, maar komt ook (deels) in hoofdstuk 5, waar wordt ingegaan op de rol van de (volks)vertegenwoordigers, aan bod.

Kerninstrumenten

Hoewel de Omgevingswet zes kerninstrumenten kent¹²¹, ligt de focus in dit hoofdstuk op de twee belangrijkste instrumenten voor (volks)vertegenwoordigers, namelijk de omgevingsvisie en decentrale regels. De **provincie Flevoland** en de **vier deelnemende gemeenten** dienen straks verplicht te beschikken over een omgevingsvisie. Voor het **Waterschap Zuiderzeeland** is de omgevingsvisie een niet verplicht instrument. Decentrale regels zijn voor iedereen verplicht en bestaan voor de **provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland** uit een verordening en voor de **vier deelnemende gemeenten** uit het omgevingsplan.

¹²⁰ Kerninstrumenten, DSO (digitalisering), Decentrale participatie, Adviesrecht, Advies en Instemming.

¹²¹ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/>

Tabel 4 Bevindingen per overheid t.a.v. omgevingsvisie

Overheid	Bevindingen		
	Norm	Voldaan	Toelichting
Provincie Flevoland	verplicht instrument. ¹²²	Ja	De vastgestelde omgevingsvisie ¹²³ is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld, maar voldoet aan de overgangsbepalingen ¹²⁴ en geldt daarom onder de Omgevingswet direct als volwaardige omgevingsvisie. Er wordt gewerkt aan het actualiseren van de omgevingsvisie, waarbij ook een evaluatie plaatsvindt van de huidige visie. ¹²⁵
Waterschap Zuiderzeeland	n.v.t. ¹²⁶	Ja	Hoewel niet verplicht, heeft het waterschap bewust wel gekozen om een visie op en vast te stellen. ¹²⁷ Het waterschap spreekt niet over een omgevingsvisie, maar over een waternvisie. In de gesprekken met de vier gremia van het waterschap werd als reden aangegeven dat het waterschap zodoende haar visie (beter) kan spiegelen aan de visies van de provincie Flevoland en de gemeenten. Dit is in de optiek van het waterschap nodig om (meer) verbinding tot stand te brengen tussen de diverse overheden.
Almere	verplicht instrument. ¹²⁸	Ja	De vastgestelde omgevingsvisie ¹²⁹ is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld, maar voldoet aan de overgangsbepalingen ¹³⁰ en geldt daarom onder de Omgevingswet direct als volwaardige omgevingsvisie. Almere is zich ook al aan het richten op een eerste actualisatie. Hiervoor is een traject en gespreksagenda vastgesteld door het college, waarover de raad is geïnformeerd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de nieuwe omgevingsvisie eind 2024 wordt vastgesteld. ¹³¹
Dronten		Nog niet, in voorbereiding	Dronten werkt aan een omgevingsvisie (integrale visie op onze leefomgeving). Ambtelijk wordt aangegeven dat de Omgevingsvisie begin 2024 wordt vastgesteld. ¹³² In dat kader is door de raad in januari 2021 een bestuurlijke startnotitie vastgesteld ¹³³ en in februari 2022 een

¹²² Uiterlijk vastgesteld op het moment van inwerkingtreding (Artikel 3.1 Omgevingswet).

¹²³ Omgevingsvisie Flevoland - FlevolandStraks, provincie Flevoland, vastgesteld 8 november 2017.

¹²⁴ Artikel 4.10 Invoeringswet Omgevingswet.

¹²⁵ Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks, provincie Flevoland, registratie 2955740, datum onbekend.

¹²⁶ De omgevingsvisie is geen verplicht kerninstrument voor waterschappen. Waterschappen kunnen uiteraard wel besluiten om een visie op te stellen, maar die hoeft niet aan de vereisten te voldoen waar gemeenten, provincies en het Rijk aan moeten voldoen.

¹²⁷ Waternvisie: met water werken aan de leefomgeving, Waterschap Zuiderzeeland, juli 2021.

¹²⁸ Uiterlijk vastgesteld op - vooralsnog - 31 december 2024 (Artikel 3.1 Omgevingswet jo. artikel 4.9 Invoeringswet Omgevingswet).

¹²⁹ Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017.

¹³⁰ Artikel 4.10 Invoeringswet Omgevingswet.

¹³¹ Gesprek met programmteam van de gemeente Almere.

¹³² Gesprek met programmteam van de gemeente Dronten.

¹³³ Bestuurlijke startnotitie voor de integrale visie op onze leefomgeving, gemeente Dronten, vastgesteld 21 januari 2021.

Lelystad		procesnotitie ¹³⁴ . Daarnaast is een participatieplan opgesteld, vastgesteld door het college en gedeeld met de raad. ¹³⁵
	Ja	De vastgestelde omgevingsvisie ¹³⁶ is voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vastgesteld, maar voldoet aan de overgangsbepalingen ¹³⁷ en geldt daarom onder de Omgevingswet direct als volwaardige omgevingsvisie. Lelystad is zich ook al aan het richten op de doorontwikkeling van de omgevingsvisie. ¹³⁸
Noordoostpolder	Nog niet, in voorbereiding	Noordoostpolder werkt hard aan een visie richting 2050 aan de hand van een startnotitie en concreet plan van aanpak. ¹³⁹ In het hele traject wordt de raad uitvoerig meegenomen en heeft de raad ook diverse (tussen)producten vastgesteld. ¹⁴⁰

Tabel 5 Bevindingen per overheid t.a.v. omgevings-/waterschapsverordening en omgevingsplan

Overheid	Bevindingen		
	Norm	Voldaan	Toelichting
Provincie Flevoland		Ja	De inmiddels vastgestelde omgevingsverordening treedt in werking op het moment dat ook de Omgevingswet in werking treedt. ¹⁴²
Waterschap Zuiderzeeland	verplicht instrument. ¹⁴¹	Nog niet, in voorbereiding	Het dagelijks bestuur heeft de ontwerp waterschapsverordening vrijgegeven voor inspraak. ¹⁴³ Daarna zal de waterschapsverordening voor vaststelling worden aangeboden aan de Algemene Vergadering. Voor deze aanbidding en vaststelling is nog voldoende tijd tot het beoogde moment van inwerkingtreding.
Almere	verplicht instrument. ¹⁴⁴	Nog niet. De gemeenten kiezen allemaal voor een gefaseerde aanpak waarbij	In het interview met de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat Almere bezig is met het opstellen van een concreet plan van aanpak. In aanloop hier naar toe is de raad in januari 2022 geïnformeerd/geconsulteerd over het maken van een aantal keuzes met betrekking tot het (toekomstige omgevingsplan). ¹⁴⁵ Almere heeft middels VBR-plannen ¹⁴⁶

¹³⁴ Procesnotitie Dronten Ontwikkelt (integrale visie- woningbouwopgave), gemeente Dronten, vastgesteld 3 februari 2022.

¹³⁵ Participatieplan als uitwerking van de procesnotitie Dronten Ontwikkelt, gemeente Dronten, vastgesteld 15 februari 2022.

¹³⁶ Omgevingsvisie Lelystad, gemeente Lelystad, vastgesteld 22 juni 2021.

¹³⁷ Artikel 4.10 Invoeringswet Omgevingswet.

¹³⁸ <https://www.lelystad.nl/4/omgevingswet/Doorontwikkeling-Omgevingsvisie.html>

¹³⁹ Startnotitie Omgevingsvisie Noordoostpolder, d.d. 28 januari 2020 en Plan van aanpak Omgevingsvisie Noordoostpolder d.d. 9 november 2020.

¹⁴⁰ Participatieplan Omgevingsvisie (9 september 2022), Strategische Koers Omgevingsvisie (31 januari 2022), Strategische Opgaven Omgevingsvisie (28 april 2021) en Keuze Omgevingsvisie (16 april 2020).

¹⁴¹ Uiterlijk vastgesteld op moment van inwerkingtreding (Artikel 2.5 en 2.6 Omgevingswet).

¹⁴² Omgevingsverordening provincie Flevoland, provincie Flevoland, vastgesteld 26 januari 2021.

¹⁴³ Ontwerp waterschapsverordening, Waterschap Zuiderzeeland, vastgesteld 22 juni 2022.

¹⁴⁴ Uiterlijk vastgesteld op - vooralsnog - 31 december 2029 (Artikel 2.4 Omgevingswet).

¹⁴⁵ Agendavoorstel Politieke markt Omgevingsplan Almere, RG-452/2021, d.d. 13 januari 2022.

¹⁴⁶ Bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte (Chw-plannen).

Dronten		ze in de periode tot en met 2029 toewerken naar uiteindelijk een gebiedsdekkend omgevingsplan.	vooruitlopend op de Omgevingswet wel al (deels) geoefend met de nieuwe systematiek.
			Er is onderscheid gemaakt tussen het tijdelijk plan en het definitieve omgevingsplan. ¹⁴⁷ Het komen tot een definitief omgevingsplan valt buiten de scope van het implementatieteam. De vastgestelde uitgangspunten uit de procesnotitie omgevingsplan vormen de basis voor het tijdelijk plan en het komen tot het definitieve omgevingsplan. ¹⁴⁸
			Er is een plan van aanpak. ¹⁴⁹ Dit plan van aanpak maakt een onderscheid in diverse fases. De daadwerkelijke doorontwikkeling van het omgevingsplan zal gefaseerd plaatsvinden in de periode 2023-2029. Lelystad heeft middels VBR-plannen vooruitlopend op de Omgevingswet wel al (deels) geoefend met de nieuwe systematiek.
Noordoost-polder			Er is een projectteam dat zich bezighoudt met het omgevingsplan. Dit projectteam werkt aan een projectopdracht ¹⁵⁰ , die in eerste instantie is gericht op het tijdelijk omgevingsplan. Belangrijk onderdeel hiervan is ook het maken van een plan van aanpak voor de transitie van tijdelijk plan naar een volwaardig omgevingsplan. Dit plan van aanpak is nog in ontwikkeling.

DSO (digitalisering)

Het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) is een essentieel onderdeel van de wet en de implementatie. Het nieuwe DSO is cruciaal in het behalen van o.a. diverse verbeterdoelen en het op peil houden en/of verbeteren van het dienstverleningsniveau. Het DSO moet de één loket/overheid-gedachte digitaal faciliteren en vormt het platform waar alle overheden, partners, (maatschappelijke) organisaties en de samenleving straks terecht kunnen voor hun informatie en het indienen van (complexe) aanvragen. De cruciale vraag, vooral in het kader van de dienstverlening, daarbij is of de inwoner straks zijn of haar weg kan vinden in het nieuwe stelsel, zowel fysiek als digitaal. Het DSO bestaat uit een landelijk deel (DSO-LV) en een lokaal deel (eigen software per overheid). Het lokale deel moet uiteindelijk zijn aangesloten op het landelijk deel. Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen een pré-omgeving (oefenen) en een productieomgeving. Overheden zullen voor inwerkingtreding moeten zijn aangesloten op de productieomgeving.

¹⁴⁷ Het onderscheid tussen het tijdelijk en definitief omgevingsplan is inmiddels (mei 2023) losgelaten, omdat het eerste grote invloed heeft op het definitieve plan. Een werkgroep is geformeerd, inclusief OFGV en acties zijn benoemd.

¹⁴⁸ Procesnotitie Omgevingsplan, gemeente Dronten, d.d. 2 maart 2021.

¹⁴⁹ Plan van Aanpak Omgevingsplan Lelystad, gemeente Lelystad, d.d. 20 april 2021.

¹⁵⁰ Projectopdracht Tijdelijk Omgevingsplan (en aanverwante werkzaamheden), projectteam Omgevingsplan, d.d. 16 mei 2021.

Tabel 6 Bevindingen per overheid t.a.v. DSO (digitalisering)

Overheid	Bevindingen
Provincie Flevoland Waterschap Zuiderzeeland Almere Dronten Lelystad Noordoostpolder	<p>Voor alle zes de deelnemende overheden geldt dezelfde norm.¹⁵¹ Alle overheden zijn in het bezit van eigen lokale software om onder de Omgevingswet mee te kunnen werken. Alle overheden geven in de ambtelijke gesprekken¹⁵² ook aan te zijn aangesloten op het DSO-LV. Dit komt overeen met de gegevens uit de (landelijke) aansluitmonitor DSO.¹⁵³ In alle gevallen betreft dit in ieder geval de aansluiting op de pré-omgeving (oefen). Het is niet duidelijk of alle overheden ook al zijn aangesloten op de productieomgeving. Naar verwachting zal dit niet bij alle overheden het geval zijn, omdat dit afhankelijk is van de lokale softwareleverancier. Aangezien de softwareleveranciers niet bekend zijn, kan hier ook geen uitspraak over worden gedaan. Naast deze formele kant geven veel overheden vanuit diverse gremia in de gesprekken¹⁵⁴ ook aan dat ze allemaal zorgen hebben rondom de werking én de stabiliteit van het DSO en dat ze door de huidige - landelijk spelende - problematiek nog niet of nauwelijks met het DSO hebben kunnen oefenen. De overheden hebben niet tot nauwelijks zelfstandig kunnen oefenen, maar dus ook niet als keten en de onderlinge samenwerking die daarbij noodzakelijk is.</p>

Decentrale participatie

Participatie¹⁵⁵ is één van de aspecten waar alle overheden mee bezig zijn en het is ook één van de onderwerpen die in alle gevoerde gesprekken in meer of mindere mate aan de orde kwam. Enerzijds wordt er in de interviews gesproken over kansen, anderzijds worden er zorgen geuit en ziet men uitdagingen. Een zorg/uitdaging die in diverse gesprekken¹⁵⁶ veelvuldig terugkwam, is de verantwoordelijkheid rondom (het organiseren én uitvoeren van) participatie, met name omdat de Omgevingswet veel verantwoordelijkheden rond participatie in beginsel bij de initiatiefnemer neerlegt. Hoewel participatie op basis van de gevoerde gesprekken erg blijkt te leven bij alle overheden zien we op basis van de stukken wel diverse verschillen, zowel qua inhoud, als vooral ook qua proces en stand van zaken, e.e.a. is weergegeven in tabel 7.

¹⁵¹ Norm: aangesloten zijn op de productieomgeving van het DSO-LV op het moment van inwerkingtreding.

¹⁵² Gesprekken met de programmateams bij de zes deelnemende overheden.

¹⁵³ [Aansluitmonitor DSO - Aan de slag met de Omgevingswet](#)

¹⁵⁴ Gesprekken met programmateams van de gemeenten Almere en Noordoostpolder, gesprekken met de teammanagers van het Waterschap Zuiderzeeland en de gemeenten Almere en Dronten, gesprekken met afvaardiging bestuurders van de provincie Flevoland, het Waterschap Zuiderzeeland en de gemeenten Almere, Noordoostpolder en gesprekken met afvaardiging van Statenleden van de provincie Flevoland en raadsleden van de gemeente Lelystad.

¹⁵⁵ Participatie speelt binnen het stelsel van de Omgevingswet een prominente rol. Mede aanleiding hiervan is de motie Nooren in de Eerste Kamer aangenomen. Die motie heeft ervoor gezorgd dat overheden decentraal participatiebeleid moeten hebben vastgesteld. Dit participatiebeleid moet ook beleidsregels bevatten, beleidsregels die de betreffende overheid zelf moet toepassen bij procedures rondom de kerninstrumenten: omgevingsvisie, omgevings-/waterschapsverordening of omgevingsplan en programma.

¹⁵⁶ Gesprekken met programmateam Omgevingswet en teamleden van de gemeenten Almere en Lelystad, gesprekken met afvaardiging bestuurders van de provincie Flevoland, de gemeente Lelystad en gesprekken met afvaardiging (volks)vertegenwoordigers van de gemeenten Almere, Dronten en Noordoostpolder.

Tabel 7 Bevindingen per overheid t.a.v. decentrale participatie

Overheid	Bevindingen		
	Norm	Voldaan	Toelichting
Provincie Flevoland	verplicht ¹⁵⁷	Nog niet	Op basis van de aangeleverde en openbaar raadpleegbare stukken en de gesprekken komt naar voren dat de provincie (nog) niet lijkt te beschikken over actueel participatiebeleid voor onder de Omgevingswet. Het onderwerp participatie is binnen de provincie wel belangrijk en is door alle gesprekspartners benoemd.
		Nog niet, in voorbereiding	Het waterschap beschikt op dit moment niet over actueel participatiebeleid voor onder de Omgevingswet. Uit de stukken blijkt dat hier wel aan gewerkt wordt. ¹⁵⁸ De Rekenkamer van het waterschap heeft een onderzoek uitgevoerd naar publieksparticipatie en de uitkomsten van dit onderzoek worden meegenomen in het in ontwikkeling zijnde participatiebeleid ¹⁵⁹ .
Waterschap Zuiderzeeland			
Almere	verplicht en deels onverplicht ¹⁶⁰	Nog niet, (deels) in voorbereiding	Almere beschikt over een visie op participatie. ¹⁶¹ In deze nota geeft men ook invulling aan de motie Nooren (beleidsregels). ¹⁶² Er wordt ook gewerkt aan het aspect verplichte participatie en hiervoor zal op korte termijn een voorstel richting de raad gaan. Een eerder voorstel op dit aspect is al een keer in de raad besproken, maar uiteindelijk uit het desbetreffende raadsvoorstel gehaald. ¹⁶³
		Nog niet, (deels) in voorbereiding	Dronten beschikt over een visie op participatie. ¹⁶⁴ Voor de beleidsregels (invulling motie Nooren) lijkt Dronten terug te vallen op de bestaande (gewenste en toegepaste) manier van werken. ¹⁶⁵ Voor inwonersparticipatie is al een visie door de raad vastgesteld ¹⁶⁶ en een uitvoeringsnota door het college. ¹⁶⁷ Daarnaast wordt nagedacht over het verbreden van de huidige inspraakverordening naar een inspraak- en participatieverordening. ¹⁶⁸ Ook wordt aangegeven dat er een voorstel komt voor de verplichte participatie. ¹⁶⁹ Op basis van de aangeleverde en openbare stukken is op het moment van schrijven (maart 2023) echter niet duidelijk wanneer besluitvorming hierover zal plaatsvinden.
Dronten			

¹⁵⁷ Beschikken over decentraal participatiebeleid (i.i.g. beleidsregels t.b.v. de kerninstrumenten).

¹⁵⁸ Stand van zaken implementatie Omgevingswet, Waterschap Zuiderzeeland, d.d. 28 september 2021.

¹⁵⁹ Rekenkameronderzoek: Leren van participatie - Onderzoek naar publieksparticipatie d.d. 25 mei 2021.

¹⁶⁰ Beschikken over decentraal participatiebeleid (i.i.g. beleidsregels t.b.v. de kerninstrumenten) en optioneel aanwijzen van verplichte gevallen van participatie bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

¹⁶¹ Nota Burgerparticipatie 2021, gemeente Almere, d.d. 25 november 2021.

¹⁶² Geamendeerd raadsbesluit, Nota Burgerparticipatie 2021, gemeente Almere, d.d. 25 november 2021.

¹⁶³ Politieke markt van 3 februari 2022.

¹⁶⁴ Nota Participatiebeleid binnen de Omgevingswet, gemeente Dronten, d.d. 16 december 2021.

¹⁶⁵ Nota Participatiebeleid binnen de Omgevingswet, gemeente Dronten, d.d. 16 december 2021, p. 16.

¹⁶⁶ Inwonersparticipatie gemeente Dronten, gemeente Dronten, d.d. 19 september 2019.

¹⁶⁷ Uitvoeringsnota inwonersparticipatie, gemeente Dronten, d.d. 28 januari 2020.

¹⁶⁸ Nota Participatiebeleid binnen de Omgevingswet, gemeente Dronten d.d. 16 december 2021, p. 27.

¹⁶⁹ Idem.

Lelystad		Nog niet, in voorbereiding	Lelystad beschikt over een visie op participatie. ¹⁷⁰ Uit de stukken ¹⁷¹ en gesprekken ¹⁷² komt naar voren dat aan de aspecten verplichte participatie en beleidsregels wordt gewerkt en voorstellen richting de raad op (korte) termijn zullen volgen. Dit zal o.a. gebeuren door de huidige inspraakverordening te verbreden naar een inspraak- en participatieverordening.
Noordoostpolder		Ja	De raad heeft een visie op participatie vastgesteld ¹⁷³ , concrete beleidsregels ten aanzien van de kerninstrumenten ¹⁷⁴ (invulling motie Nooren) en verplichte gevallen van participatie aangewezen. ¹⁷⁵ De verplichte gevallen van participatie zijn gekoppeld aan de gevallen waarvoor de raad door het college om advies moet worden gevraagd (zie adviesrecht, tabel 10).

Zoals in tabel 7 is aangegeven wordt er in de reeds vastgestelde stukken vooral aandacht geschonken aan het betrekken van de (lokale) samenleving (burgerparticipatie). Hoewel iedereen in de gesprekken beaamt dat participatie ook toeziet op het betrekken van elkaar als (mede-)overheden, zien we de rol van de andere overheden in regionaal/provinciaal verband, in de bestudeerde/ontvangen stukken van de afzonderlijke overheden weinig tot niet terug. Het belang hiervan wordt door de meeste overheden wel onderschreven. In diverse gesprekken¹⁷⁶ met bestuurders werd daarbij gerefereerd aan de 'korte' lijntjes tussen de zes deelnemende overheden op ambtelijk en bestuurlijk niveau (B&W, Gedeputeerde Staten en Dagelijks Bestuur) en het feit dat de meeste overheden elkaar (goed) kennen. Het belang van elkaar goed betrekken werd het best verwoord door de aanwezige Statenleden in hun interview: *"De Omgevingswet vraagt overheden het gesprek te voeren over sturen en loslaten. Er zal een (continu) gesprek moeten plaatsvinden over de rollen, taken en bevoegdheden van provincie, waterschap en gemeenten (en Rijk). Op het moment dat dit helder is, kan het gesprek - met elkaar - gevoerd worden over de essentiële opgave voor de toekomst van Flevoland."*

Adviesrecht

Het adviesrecht is een instrument voor de gemeenteraden en vervangt de huidige 'Verklaring van geen bedenkingen' (Vvgb). Het adviesrecht is een onverplicht instrument waar gemeenteraden gebruik van kunnen maken.

¹⁷⁰ Beleidsvisie participatie 2021, gemeente Lelystad, d.d. 23 november 2021.

¹⁷¹ Beleidsvisie participatie 2021, gemeente Lelystad, d.d. 23 november 2021, p. 13-14 en Informatienota Participatie, gemeente Lelystad, d.d. 25 april 2022.

¹⁷² Gesprek met programmteam van de gemeente Lelystad.

¹⁷³ Visie op Participatie, gemeente Noordoostpolder, d.d. 13 december 2021.

¹⁷⁴ Verplicht organiseren van een participatietraject bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Noordoostpolder, d.d. 31 januari 2022.

¹⁷⁵ Verordening burgerparticipatie en uitdaagrecht gemeente Noordoostpolder, gemeente Noordoostpolder, d.d. 31 januari 2022

¹⁷⁶ Gesprekken met afvaardiging bestuurders van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder.

Tabel 8 Bevindingen per overheid (gemeente) t.a.v. adviesrecht

Overheid	Bevindingen
Almere	Voor alle vier de deelnemende gemeenten geldt dezelfde norm. ¹⁷⁷ Alle vier de gemeenteraden hebben via een raadsbesluit inmiddels een lijst van gevallen aangewezen waarin zij gebruik willen maken van hun adviesrecht. ¹⁷⁸ Voor alle vier de gemeenten geldt dat de lijst van gevallen, hoewel verschillend van aard, uitgebreid en gedetailleerd is. Bij complexe initiatieven zal daarom in veel gevallen adviesrecht van de raad benodigd zijn alvorens het college een omgevingsvergunning kan verlenen.
Dronten	
Lelystad	
Noordoostpolder	

Tabel 9 Bevindingen per overheid t.a.v. advies en instemming

Overheid	Bevindingen		
	Norm	Voldaan	Toelichting
Provincie Flevoland	Onverplicht ¹⁷⁹	Ja	Provinciale Staten hebben in de inmiddels vastgestelde verordening in één geval het college van B&W aangewezen als verplichte adviseur. ¹⁸⁰ Naast de rol van Provinciale Staten is er in het kader van advies ook een rol voor Gedeputeerde Staten. Dit is op basis van de lijst van provinciale belangen. ¹⁸¹ Dit is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Hierover zijn de Provinciale Staten geïnformeerd in de Statenleergang en zij zullen verder worden meegenomen in dit proces. ¹⁸²
Waterschap Zuiderzeeland			In de ontwerp waterschapsverordening ¹⁸³ van het waterschap zijn geen verplichte adviseurs aangewezen. Richting definitieve vaststelling door de Algemene Vergadering kan dit nog veranderen.
Almere	Verplicht ¹⁸⁴ en (deels)	Ja	Alle vier de raden hebben inmiddels - ruim voor inwerkingtreding - een

¹⁷⁷ Norm: onverplicht instrument (art. 16.15a, onder b, sub 1 Omgevingswet).

¹⁷⁸ Almere: Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022, Dronten: Besluit Bindend Advies gemeente Dronten, gemeente Dronten, vastgesteld 25 november 2021, Lelystad: Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022 en Noordoostpolder: Implementatie Omgevingswet: Adviesrecht raad, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 13 december 2021.

¹⁷⁹ Artikel 16.15, lid 2 Omgevingswet.

¹⁸⁰ Omgevingsverordening provincie Flevoland, artikel 21.5 Advies grondwaterbescherming.

¹⁸¹ Art. 16.15a sub d Omgevingswet.

¹⁸² Integrale beeldvormende sessie, Omgevingswet: lijst van gevallen van provinciaal belang, d.d. 19 januari 2022.

¹⁸³ Ontwerp Waterschapsverordening, Waterschap Zuiderzeeland, vastgesteld 22 juni 2022.

¹⁸⁴ Artikel 16.15a, onder c Omgevingswet.

Dronten	onverplicht ¹⁸⁵		gemeentelijke adviescommissie ingesteld. ¹⁸⁶ Aangezien het omgevingsplan er bij alle gemeenten nog niet is en de komende jaren nog in ontwikkeling zal zijn (zie ook tabel 7), zijn via dit instrument door de raden (vooralsnog) geen adviseurs aangewezen. Wel hebben alle raden een besluit genomen met betrekking tot het adviesrecht (zie ook tabel 8). Het adviesrecht ¹⁸⁷ werkt direct door in het instrument advies. ¹⁸⁸ Deze directe wettelijke relatie komt in de diverse raadsvoorstellen en -besluiten ¹⁸⁹ niet naar voren en is ook in de gesprekken met de vier raden niet ter sprake gekomen. Het lijkt dan ook dat deze wisselwerking niet duidelijk is en ook niet bekend was bij de raden ten tijde van besluitvorming. Welke implicaties dit heeft voor de interbestuurlijke samenwerking onder de Omgevingswet is dan ook niet duidelijk en zal - zonder herziening - moeten blijken in de praktijk.
Lelystad			
Noordoostpolder			

4.3 Welke stappen zijn er nog te zetten op lange termijn?

De zes deelnemende overheden geven aan dat op de lange termijn nog stappen gezet moeten worden. Belangrijkste stap is het 'anders werken'. In diverse gesprekken¹⁹⁰ kwam dit terug, maar er werd ook stevast aangegeven dat dit een proces is dat niet van de ene op de andere dag geregeld is. Daarnaast constateren we op basis van de gesprekken¹⁹¹ ook dat de zes deelnemende overheden, en in het bijzonder de overheden die werken met (eigen) leidende principes (**Dronten**,¹⁹² **Lelystad**¹⁹³ en **Noordoostpolder**¹⁹⁴), het 'anders werken' steeds meer loskoppelen van de Omgevingswet en deze nieuwe werkwijze omarmen als nieuwe werkwijze, los van de onzekerheden die de Omgevingswet en het moment van inwerkingtreding nog met zich meebrengt.

Naast het 'anders werken' zullen alle overheden ook nog stappen moeten zetten op het gebied van digitalisering en het DSO. Vanwege de - landelijke - problematiek rondom het DSO zijn de zes deelnemende overheden op dit moment nog niet in staat om zowel afzonderlijk als gezamenlijk één digitaal loket te vormen voor inwoners, (maatschappelijke) organisaties en ontwikkelaars.

¹⁸⁵ Artikel 16.15, lid 2 en artikel 16.15a, onder b sub 2 Omgevingswet.

¹⁸⁶ Almere: Verordening op de Adviescommissie voor Omgevingskwaliteit Almere 2022, gemeente Almere, vastgesteld 25 november 2021, Dronten: Verordening op de gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit gemeente Dronten 2022, gemeente Dronten, vastgesteld 3 maart 2022, Lelystad: Verordening op de gemeentelijke adviescommissie Lelystad, gemeente Lelystad, vastgesteld 8 februari 2022 en Noordoostpolder: Verordening op de gemeentelijke adviescommissie omgevingskwaliteit, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 30 januari 2023.

¹⁸⁷ Artikel 16.15a, onder b sub 1 Omgevingswet.

¹⁸⁸ Artikel 16.15a, onder b sub 2 Omgevingswet.

¹⁸⁹ Zie voetnoot 97.

¹⁹⁰ Gesprek met programmteam gemeente Dronten, gesprek met teammanagers Dronten en gesprek met afvaardiging van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland.

¹⁹¹ Gesprekken met programmateams van de provincie Flevoland en de gemeenten Lelystad en Noordoostpolder, gesprekken met relevante teammanagers, provincie Flevoland en gemeente Noordoostpolder, gesprekken met afvaardiging bestuurders Waterschap Zuiderzeeland en gemeente Noordoostpolder en gesprek met raadsleden gemeente Noordoostpolder.

¹⁹² Vertrekpunten Omgevingswet, gemeente Dronten, vastgesteld 18 februari 2020.

¹⁹³ Startnota Omgevingsvisie 2030, gemeente Lelystad, vastgesteld 9 mei 2017.

¹⁹⁴ Vaststelling 'Leidende principes' Omgevingswet, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 1 oktober 2018.

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus.¹⁹⁵ De beleidscyclus bestaat uit vier kwadranten.¹⁹⁶ Om op de lange termijn de Omgevingswet tot een succes te maken - met elkaar - is het noodzakelijk dat de hele beleidscyclus bij de zes overheden afzonderlijk en tussen de zes overheden goed functioneert. Kijkend naar de beleidscyclus constateren we op basis van de ontvangen en bestudeerde stukken, alsmede de gevoerde gesprekken dat tot op heden vooral stappen zijn gezet in de beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en uitvoering.¹⁹⁷



Op het laatste onderdeel terugkoppeling en in het bijzonder de monitoring en evaluatie hebben de zes deelnemende overheden nog weinig tot geen stappen gezet. Op zich is dit ook verklaarbaar, want ze zijn op dit moment nog druk bezig met de ontwikkeling van de andere drie kwadranten uit de cyclus.

Een echte monitoringssystematiek ontbreekt bij de deelnemende overheden. Uitzondering hierop is de manier waarop de **provincie Flevoland** de voortgang van de omgevingsvisie monitort.¹⁹⁸ Het onderwerp monitoring en evaluatie en het belang ervan worden wel in diverse gesprekken onderkend.¹⁹⁹ De deelnemende overheden verwachten dat dit onderwerp in de toekomst zal worden opgepakt .

De zes deelnemende overheden hebben in de gesprekken aangegeven dat de implementatie een voortschrijdend proces is. Zij gaven aan dat zij in de komende maanden (korte termijn) bezig zijn met het afronden van de mogelijke inwerkingtreding van de wet. Voor de langere termijn zijn zij met de verdere implementatie gestart, maar voorzien dat de afronding daarvan nog een aantal jaren op zich laat wachten²⁰⁰.

4.4 Wat zijn de uitdagingen voor de korte en lange termijn?

Ondanks dat alle overheden redelijk tot goed op koers liggen, zeker voor de korte termijn, leven er ook nog zorgen, dan wel zijn er (gedeelde) uitdagingen. Uit de interviews komt een gelijkgestemd antwoord naar voren op de vraag waar de zes deelnemende overheden nog (grote) uitdagingen zien

¹⁹⁵ [Beleidscyclus - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](https://www.iplo.nl/Beleidscyclus)

¹⁹⁶ Beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling.

¹⁹⁷ Omgevingsvisies, omgevings-/waterschapsverordening en omgevingsplannen, VTH-processen, et cetera.

¹⁹⁸ <https://feitelijkflevoland.nl/dashboard/dashboard-monitor-omgevingsvisie>

¹⁹⁹ Gesprekken met programmteam gemeenten Almere, Dronten en Lelystad, gesprekken met teammanagers gemeenten Dronten en Noordoostpolder en gesprek met Provinciale Statenleden van de provincie Flevoland.

²⁰⁰ Gesprek met programmteam Omgevingswet gemeente Dronten, gesprekken met relevante teammanagers provincie Flevoland en gemeente Dronten, gesprekken met afvaardiging bestuurders provincie Flevoland, Waterschap Zuiderzeeland en gemeente Dronten en gesprek met afvaardiging raadsleden gemeente Almere.

rondom de implementatie van de Omgevingswet. Wat opvalt, is dat interbestuurlijk/regionaal samenwerken nauwelijks wordt benoemd als uitdaging en/of zorg.

De belangrijkste genoemde zorgen en/of uitdagingen zijn:

- Blijvende onduidelijkheid rondom de datum van inwerkingtreding (en herhaaldelijk uitstel):
 - leidt tot onzekerheid, het werken met twee systemen, het wegvallen van motivatie en betrokkenheid op de opgave (het momentum wordt gemist).
- Onzekerheid over de werking én het functioneren van het DSO:
 - het functioneren van de één loket/overheid-gedachte (en daarmee ook of de termijnen wel gehaald gaan worden/afweging in acht weken) en het afzonderlijk en gezamenlijk oefenen van de keten(samenwerking).
- De financiële effecten/impact:
 - de impact op met name de legesinkomsten, maar vooral ook de impact van de Wkb²⁰¹ worden genoemd in de interviews (de Wkb valt buiten de scope van dit onderzoek).
- Onvoldoende ambtelijke capaciteit:
 - gebrek aan (kwalitatief) personeel in de huidige arbeidsmarkt, mede gelet op alle andere (inhoudelijke) uitdagingen en lopende initiatieven.
- Cultuur, houding en gedrag:
 - tot nu toe erg intern gericht en focus op de minimale eisen. Andere manier van werken is een groeiproces maar heeft nog beperkt aandacht. Dit wordt in steeds meer overheden losgekoppeld van de inwerkingtreding.

Naast deze zorgen en uitdagingen worden in de interviews (en de online vragenlijst) door de (volks)vertegenwoordigers ook nog twee andere zorgen/uitdagingen rondom hun eigen rol e.d. genoemd:

- De continuïteit van het kennisniveau en de betrokkenheid onder (volks)vertegenwoordigers (ook rekening houdend met verschuivingen in samenstelling naar aanleiding van (toekomstige) verkiezingen).
- De onduidelijkheid over wat het werken onder de Omgevingswet nu echt precies vraagt van een ieder, maar met name van bestuurders/(volks)vertegenwoordigers. Er is (nog) weinig zicht op de nieuwe sturingsmogelijkheden en nieuwe/andere bevoegdheden en verplichtingen.

²⁰¹ Wet kwaliteitsborging voor het bouwen - [Meer toezicht in de bouw via de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen \(Wkb\) | Bouwregelgeving | Rijksoverheid.nl](#)

H5 | Betrokkenheid (volks)vertegenwoordigers

Dit hoofdstuk gaat in op de betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers in de voorbereiding van de Omgevingswet, de rol die ze de afgelopen jaren hebben gespeeld en op de monitoring en informatievoorziening voor de (volks)vertegenwoordigers. Ten slotte wordt ook kort de regionale samenwerking aangestipt vanuit het (volks)vertegenwoordigende perspectief. In dit hoofdstuk worden de deelvragen 6 tot en met 8 beantwoord.

Wat is de rol van de (volks)vertegenwoordigers

6. Hoe is voorzien en invulling gegeven aan de rol en de positie van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?
7. Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij het dossier Omgevingswet?
8. Is voorzien in monitoring en evaluatie die de afzonderlijke (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?

Voor het beantwoorden van bovenstaande vragen over de rol van de (volks)vertegenwoordiging, zijn de (volks)vertegenwoordigers ook zelf bevroegd, in de vorm van een online vragenlijst en groepsgesprekken. De online vragenlijst is door 32 van de 203 (potentiële) (volks)vertegenwoordigers ingevuld. De resultaten geven dus een beperkt beeld (15,8% respons²⁰²). In de gesprekken met de (volks)vertegenwoordigers van alle deelnemende overheden zijn de resultaten van de vragenlijst besproken en is hierop doorgevraagd. De uitkomst van deze gesprekken hebben tot de hier genoemde bevindingen geleid. In dit hoofdstuk wordt de term“(volks)vertegenwoordigers” in algemene zin gebruikt als er de Statenleden, raadsleden en leden van de Algemene Vergadering bedoeld worden. Hier en daar wordt ook een uitsplitsingen per overheid gemaakt. Dit wordt dan expliciet benoemd.

Belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk zijn:

- De meeste noodzakelijke besluiten in de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet zijn genomen, of staan op de agenda.
- Uit het onderzoek blijkt dat veel (volks)vertegenwoordigers wel bekend zijn met de Omgevingswet en de beoogde doelen, maar (nog) geen concreet idee hebben bij hoe de beschikbare instrumenten - zoals de omgevingsvisie en de hierboven genoemde besluiten - kunnen fungeren als knoppen waaraan gedraaid kan worden om lokaal en regionaal te sturen. Uit het onderzoek komt tevens naar voren dat bij vaststelling van verschillende besluiten de implicaties voor de interbestuurlijke samenwerking onder de Omgevingswet niet duidelijk waren voor de volksvertegenwoordigers.
- Er wordt vanuit de besturen van de deelnemende overheden ingezet op een goede informatievoorziening. Desondanks is het proces voor veel (volks)vertegenwoordigers lastig

²⁰² De populatie bestond uit: 40 Statenleden, 27 raadsleden Dronten, 37 raadsleden Lelystad, 29 raadsleden Noordoostpolder, 45 raadsleden Almere, 25 leden van de Algemene Vergadering = 203 totaal. Gemiddeld waren de respondenten 5,2 jaar actief als (volks)vertegenwoordiger. Een nadere uitsplitsing van de resultaten per gremium was gezien de respons niet overal mogelijk; zo nu en dan doen we dit wel, dit wordt dan expliciet benoemd in de tekst.

te volgen. De samenhang tussen alle besluiten is nog niet voor iedereen helder. Dit is ook het geval bij de voorliggende besluiten die genomen moeten worden voordat de wet in werking treedt. Opvallend is dat veel (volks)vertegenwoordigers vinden dat het bestuur (en de eigen ambtelijke organisatie) hen goed informeert, maar dat ze door het voortdurende uitstel van de wet het zicht kwijtraken op de actuele situatie.

- Uit het onderzoek blijkt dat de (volks)vertegenwoordiging op dit moment vooral nog (vrij reactief) aan het controleren is, maar zich ook nog niet volledig geëquipeerd voelt in die rol. Zo is er door de meeste (volks)vertegenwoordigers (met uitzondering van Lelystad) ook nauwelijks gebruikgemaakt van (bij)sturingsinstrumenten.
- De betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers bij de Omgevingswet is wisselend. Dit heeft een aantal oorzaken, zoals de complexiteit van het geheel, nieuwe raadsleden die na de verkiezingen ingewerkt moeten worden, maar ook de factor tijd speelt een rol. Mede ingegeven door het steeds weer uitstellen van de wet waardoor de aandacht wegzakt bij de (volks)vertegenwoordigers.
- Er is op dit moment geen regionale afstemming of samenwerking tussen de (volks)vertegenwoordigende gremia. De focus van de (volks)vertegenwoordigers heeft de afgelopen tijd vooral gelegen op de interne processen (rolbepaling en lokale besluiten). De wens om gezamenlijke informatieavonden te organiseren, vooral met betrekking tot uitwisseling van informatie en actuele thema's is er echter wel bij alle (volks)vertegenwoordigende gremia. Voor de invulling hiervan zijn ook enkele concrete ideeën geopperd in het onderzoek.

5.1 Hoe is voorzien in en invulling gegeven aan de rol van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?

Normen bij deelvraag 6:

- De besluiten die voor de invoeringsdatum genomen moeten zijn, zijn met de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering voorbesproken en in een advies uitgewerkt.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie/notitie vastgesteld over hoe zij de relatie met inwoners willen vormgeven en hoe zij participatie willen invullen.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie vastgesteld over de mate van deregulering in het omgevingsplan/verordeningen in samenhang met het ambitieniveau van eerder genoemde visie op de relatie met inwoners en participatie.
- De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van de (bij)sturingsinstrumenten en de nieuwe rol vanuit de Omgevingswet.

Meeste noodzakelijke besluiten in de voorbereiding zijn genomen of staan op de planning

In bijlage 5 is in twee tabellen aangegeven welke besluiten door de (volks)vertegenwoordigers 'noodzakelijk' en 'optioneel' zijn voor de implementatie van de Omgevingswet. Kortom, welke besluiten zij minstens en 'het liefst' dienen te nemen voor de inwerkingtreding. Ook is in het overzicht aangegeven of de betreffende besluiten al zijn genomen door de diverse bestuursorganen. Op het gebied van het advies- en delegatierecht en de participatie zijn bij de vier deelnemende gemeenten al besluiten opgesteld of vastgesteld. Ook zijn er - buiten **Dronten** en **Noordoostpolder** - ook overall omgevingsvisies vastgesteld.

Tijdens verschillende gesprekken²⁰³ is naar voren gekomen, dat veel (volks)vertegenwoordigers het lastig vinden om los te laten en te mandateren aan het bestuur, zoals de Omgevingswet beoogt. Vooral omdat veel (volks)vertegenwoordigers op dit moment nog niet altijd scherp hebben waar ze over gaan en vooral ook over willen gaan.²⁰⁴ Op het moment dat gesproken werd met (volks)vertegenwoordigers in dit onderzoek (oktober-november 2022), was het uitstel van de wet al duidelijk. De noodzaak om op korte termijn de laatste besluiten te nemen, was hierdoor verdwenen.

De verschillende acties die in de plannen van aanpak en besluiten zijn opgenomen, betreffen veelal de minimale acties. Dat sluit aan op de primaire focus van de zes deelnemende overheden nu: doen wat noodzakelijk is en zo veel mogelijk beleidsneutraal overgaan van de huidige naar de nieuwe situatie. Dit betekent onder meer dat bestaande afspraken over de taak- en werkverdeling tussen de (volks)vertegenwoordiging en bestuur niet worden aangepast en dat bijvoorbeeld de bestemmingsplannen één-op-één overgaan in het nieuwe tijdelijke omgevingsplan. Door de beleidsneutrale overgang wordt er geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bestaande regelgeving al direct (deels) te vereenvoudigen, te verminderen of beter af te stemmen met medeoverheden. Daarmee wordt de bestaande gedetailleerde uitgebreide regelgeving voorlopig gehandhaafd en zal dus pas in een later stadium tegemoet worden gekomen aan de beoogde verbeterdoelen van de wet, zie voor nadere toelichting bijlage 3.

Deze beleidsarme overgang sluit aan bij de wens van de (volks)vertegenwoordigende gremia²⁰⁵ om nu geen grote veranderingen door te voeren omdat de consequenties voor hen op dit moment niet goed in te schatten zijn.

Ter voorbereiding op de besluitvorming zijn bij de meeste overheden werksessies en informatiebijeenkomsten gehouden om de (volks)vertegenwoordigers op de hoogte te brengen van de stand van zaken ten aanzien van de Omgevingswet, de te nemen besluiten en de mogelijke implicaties van de keuzes die ze maken. Voor de **Statenleden** is er een leergang opgezet en in **Dronten, Noordoostpolder** en **Lelystad** is er een raads werkgroep respectievelijk een begeleidingscommissie ingesteld. Voor de **Algemene Vergadering** heeft het accent van de (informatie)bijeenkomsten vooral gelegen op de producten en niet zozeer op de Omgevingswet zelf omdat het **Waterschap Zuiderzeeland** al langer werkt vanuit de geest van de Omgevingswet. Er is minder aanleiding geweest om in gesprek te gaan over het nieuwe werken. De **Algemene Vergadering** heeft de wens uitgesproken om meer de inhoud in te gaan naar aanleiding van de nieuwe waterschapsverordening.

Op basis van de bestudeerde documenten²⁰⁶ komt tevens naar voren dat bij vaststelling van verschillende besluiten niet altijd even scherp op het netvlies stond bij de (volks)vertegenwoordigers welke implicaties dit eventueel zou kunnen hebben voor de interbestuurlijke samenwerking onder de

²⁰³ Dit blijkt onder andere uit het het gesprek op teammanagers niveau provincie Flevoland, het gesprek op bestuurlijk niveau Lelystad, het gesprek op bestuurlijk niveau Noordoostpolder en het gesprek met raadsleden in Lelystad.

²⁰⁴ Dit gevoel is vooral geuit in de gesprekken met de raadsleden van de vier deelnemende gemeenten. Bij het Waterschap Zuiderzeeland en de provincie Flevoland worden al gesprekken gevoerd over de nieuwe (en gewenste) rol van de (volks)vertegenwoordiging met de daarbij horende mandatering.

²⁰⁵ Dit blijkt uit alle gesprekken met de zes deelnemende (volks)vertegenwoordigende gremia.

²⁰⁶ Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022. Besluit Bindend Advies gemeente Dronten, gemeente Dronten, vastgesteld 25 november 2021. Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022. Implementatie Omgevingswet: Adviesrecht raad, gemeente Noordoostpolder, vastgesteld 13 december 2021.

Omgevingswet. Zo komt in de besluiten van de vier gemeenten ten aanzien van het adviesrecht niet de directe wisselwerking tussen dat recht en het advies terug, zie ook paragraaf 4.2.

De (volks)vertegenwoordigers lijken in zijn algemeenheid veel vertrouwen te hebben in de afhandeling van de technische zaken door de ambtelijke organisatie en het opstellen van de daarbij behorende documenten en besluiten.²⁰⁷ Er is bij de meeste (volks)vertegenwoordigende gremia vooral veel aandacht geweest voor het onderdeel participatie omdat dit dichtbij hun eigen rol komt.

5.2 Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij de Omgevingswet?

Normen bij deelvraag 7:

(Volks)vertegenwoordigers zijn (zo blijkt ook uit de online vragenlijst en gevoerde gesprekken met hen):

- op de hoogte van de mogelijke implicaties van de Omgevingswet en in hoeverre dit hun rol en werk beïnvloedt;
- bekend met de instrumenten voor (bij)sturing onder de Omgevingswet.

Er is veel mogelijkheid tot kaderstellen en controleren, maar de (volks)vertegenwoordigers pakken deze ruimte nog niet altijd

Zoals eerder werd geconstateerd, hebben de (volks)vertegenwoordigers op dit moment (nog) niet scherp welke instrumenten ze straks hebben als de wet is ingevoerd. Daarbij valt het op dat de leden van de Algemene Vergadering en de Statenleden meer bekend zijn met de instrumenten dan de meeste raadsleden.²⁰⁸ Twee van de belangrijkste instrumenten zijn straks de (omgevings)visie (voor het waterschap overigens optioneel) en het omgevingsplan of de omgevings-/waterschapsverordening. De (omgevings)visie is als instrument voor de (volks)vertegenwoordigers het belangrijkste richtinggevende document op basis waarvan programma's door het bestuur worden vastgesteld en de regelgeving in het omgevingsplan of de omgevings-/waterschapsverordening wordt opgesteld. Uit de online vragenlijst komt ook naar voren dat de samenhang tussen al deze instrumenten nog niet voor alle (volks)vertegenwoordigers helder is.²⁰⁹

Dit is ook het geval bij een aantal voorliggende besluiten die genomen moeten worden voordat de wet in werking treedt. Als het gaat om het delegatiebesluit, het adviesrecht (alleen voor gemeenten) en participatie, heeft de (volks)vertegenwoordiging straks een aantal concrete sturingsinstrumenten in handen met een directe impact op het werkproces en de dienstverlening van de overheid. Uiteindelijk horen deze besluiten in lijn te zijn met de uitgezette koers in de (omgevings)visie (juridisch, digitalisering en anders werken), maar de landelijk vastgestelde deadlines maken een logische chronologische volgorde niet altijd mogelijk.

Als het gaat om de vraag in hoeverre de (volks)vertegenwoordigers invulling hebben gegeven aan hun kaderstellende en controlerende taak, kan geconcludeerd worden dat ze over het algemeen erg

²⁰⁷ Er zijn in geen van zes gesprekken door (volks)vertegenwoordigers signalen afgegeven dat de technische afhandeling en inregeling niet goed lopen. In het gesprek met de raadsleden van Noordoostpolder werd de organisatie een compliment uitgedeeld op dit vlak.

²⁰⁸ Dit komt naar voren uit de open antwoorden uit de online vragenlijst. Nadere uitsplitsing is gezien de lage respons niet mogelijk.

²⁰⁹ Ongeveer een derde van de respondenten gaf aan samenhang tussen de besluiten te missen.

gemotiveerd zijn om invulling te geven aan verantwoordelijkheden. De instrumenten die er zijn om kaders te stellen en te kunnen controleren worden echter nog niet (ten volste) gebruikt.

Het vraagstuk is complex, kent nog onzekerheden en is ook nog zeer aan veranderingen onderhevig, waardoor het voor veel (volks)vertegenwoordigers (dat geldt zeker nu voor de nieuwe raadsleden en straks mogelijk ook voor nieuwe Statenleden en leden van de Algemene Vergadering na de verkiezingen in maart 2023) aanpoten is om alle informatie tot zich te nemen en ook daadwerkelijk te doorgronden. Uit het onderzoek blijkt dat de (volks)vertegenwoordigers op dit moment vooral nog (vrij reactief) aan het controleren zijn, maar de meesten voelen zich ook nog niet volledig geëquipeerd in die rol. Dit geldt zonder uitzondering voor alle (volks)vertegenwoordigende gremia. Of zoals het tijdens een van de gesprekken treffend werd benoemd: *'Soms lijkt het alsof vergeten wordt dat (volks)vertegenwoordigers knopen moeten doorhakken die anderen lastig vinden.'*²¹⁰

De betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers is wisselend, mede door het steeds weer uitstellen

De (volks)vertegenwoordiging heeft een belangrijke rol bij de implementatie van de Omgevingswet. Op basis van de documenten en gesprekken²¹¹ valt op te maken dat de (volks)vertegenwoordigers op verschillende momenten en manieren zijn geïnformeerd. Zo zijn er in **Dronten**, **Noordoostpolder**, **Almere** en **Lelystad** werkgroepen dan wel begeleidingscommissies ingesteld, is er voor de **provincie Flevoland** een statenleergang georganiseerd en hebben de leden van de Algemene Vergadering van het **Waterschap Zuiderzeeland** een routekaart ontvangen. Gemeenschappelijke deler bij de gemeenten is dat werkgroepen inmiddels niet meer bestaan, maar dat er eigenlijk nog wel een sluimerende behoefte is aan een laagdrempelige informatie-uitwisseling.²¹²

De betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers bij de Omgevingswet is wisselend, hebben we in de verschillende gesprekken met hen kunnen vaststellen.²¹³ Dit heeft een aantal oorzaken, zoals de complexiteit van het geheel, raadsleden die na de verkiezingen op vlieghoogte moeten komen, maar ook eenvoudig de factor tijd. Mede ingegeven door het steeds weer uitstellen van de wet waardoor de aandacht weer wegzakt. Verschillende respondenten merken op dat de informatie vanuit de werksessies niet altijd beklijft bij de raadsleden, Statenleden of leden van de Algemene Vergadering, waardoor soms het gevoel ontstaat dat ze steeds opnieuw moeten beginnen en veel hetzelfde moeten uitleggen.²¹⁴ Tegelijkertijd bemerken raadsleden (in **Almere**, **Noordoostpolder** en **Dronten**) dat er in het begin veel informatie is gedeeld met hen, maar dat de informatievoorziening na de verkiezingen wel weer op peil moet komen.²¹⁵ Uit het gesprek²¹⁶ met de gemeenteraad van **Lelystad** komt naar voren dat zij redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening (alleen een kostenoverzicht wordt nadrukkelijk gemist, zie ook de volgende paragraaf). Het is niet dat er geen belangstelling of betrokkenheid van de (volks)vertegenwoordigers is, maar door continu uitstel is het momentum in veel gevallen verloren. De Omgevingswet leeft vaak niet omdat de (volks)vertegenwoordigers er nog steeds niet concreet mee aan de slag kunnen, werd duidelijk opgemerkt door de Statenleden van de

²¹⁰ Interview voorzitter Platform Omgevingswet Flevoland.

²¹¹ Zie tabel 14 waarin per overheid een toelichting over de informatievoorziening is gegeven.

²¹² De gemeente Noordoostpolder heeft per maart 2023 een nieuwe raads werkgroep ingesteld.

²¹³ Dit is in alle gesprekken met de (volks)vertegenwoordigende gremia opgemerkt.

²¹⁴ Gesprek met teammanagers waterschap, gesprek met wethouder Lelystad, gesprek Gedeputeerde Staten provincie Flevoland.

²¹⁵ Gesprek met raad Almere, gesprek met gemeenteraad Dronten, gesprek met gemeenteraad Noordoostpolder.

²¹⁶ Dit komt ook naar voren uit de online vragenlijst.

provincie Flevoland.²¹⁷ Bij het **Waterschap Zuiderzeeland** gaven de leden van de Algemene Vergadering aan dat het onderwerp pas leeft kort voordat er een besluit genomen moet worden.²¹⁸ Het betrekken van de (volks)vertegenwoordigers is de komende tijd een zorgpunt bij iedere organisatie, maar ook bij de (volks)vertegenwoordigers zelf.

(Bij)sturingsinstrumenten worden niet altijd ingezet

(Volks)vertegenwoordigers kunnen verschillende instrumenten gebruiken om bij te sturen, dan wel extra informatie te ontvangen om hun controlerende taak uit te voeren. Zo kunnen ze schriftelijke vragen stellen, moties indienen, amendementen en ook mondeling vragen stellen in de commissie. Uit het onderzoek komt naar voren dat alleen in Lelystad de afgelopen jaren gebruik is gemaakt van de reguliere instrumenten. Bij de andere overheden zijn nauwelijks tot geen moties en amendementen ingediend, zoals ook blijkt uit tabel 10. In **Almere** zijn alle moties en amendementen ingediend bij de participatienota. In **Noordoostpolder** zijn door de raad drie moties en één amendement ingediend, waarvan één motie is aangenomen. De aangenomen motie ging over de budgetneutrale overgang naar de Omgevingswet. In **Lelystad** zijn de moties en amendementen ingediend over zowel de rol van de raad, de participatie als de omgevingsvisie. Met andere woorden, de raad heeft via de reguliere besturingsinstrumenten actief gestuurd op de documenten die kaderstellend zijn. Dit betekent niet automatisch dat de raad daarmee het stuur goed in handen heeft. Uit de gesprekken met de organisatie komt naar voren dat de raad zich vooral heeft beziggehouden met de participatie.²¹⁹ Ook is door het college aangegeven dat ze de raad de komende tijd meer in positie willen brengen om kaderstellend te zijn, in plaats van vooral controlerend.²²⁰

Tabel 10 Inzet reguliere (bij)sturingsinstrumenten

Overheid	Moties	Amendementen	Schriftelijke vragen
Provincie Flevoland	-	-	-
Waterschap Zuiderzeeland	-	-	1 schriftelijke vraag
Gemeente Almere	2 moties	4 amendementen	-
Gemeente Lelystad	4 moties	14 amendementen	9 schriftelijke vragen
Gemeente Dronten	-	-	-
Gemeente Noordoostpolder	1 motie	-	-

* Het betreft in het overzicht de aangenomen moties en amendementen.

Er zijn weinig schriftelijke vragen gesteld

Naast het indienen van moties en amendementen kunnen (volks)vertegenwoordigers ook vragen stellen in de commissie, vragen indienen en zelf discussienotities indienen. Van de schriftelijke

²¹⁷ Gesprek met Statenleden provincie Flevoland.

²¹⁸ Gesprek met leden van de Algemene Vergadering.

²¹⁹ Gesprek met programmteam Lelystad en gesprek met teammanagers Lelystad.

²²⁰ Gesprek met wethouder Lelystad.

instrumenten hebben de meeste (volks)vertegenwoordigende gremia de afgelopen jaren weinig gebruikgemaakt. Alleen in **Lelystad** is dit instrument vaak ingezet. In **Lelystad** gingen de vragen - net als de moties en amendementen - in op de rol van de raad, maar ook op de stand van zaken ten aanzien van de implementatie en de participatie. Bij het **Waterschap Zuiderzeeland** is een vraag gesteld over de gevolgen van het uitstel van de Omgevingswet voor het waterschap.

Alle gemeenten hebben gewerkt met een raads werkgroep/begeleidingsgroep voor de Omgevingswet. **Almere** kende een begeleidingscommissie, **Dronten** een raads werkgroep, **Lelystad** een begeleidingsgroep en **Noordoostpolder** een raads werkgroep. Met de komst van de nieuwe gemeenteraden zijn deze groepen opgeheven. In alle gevallen is nog niet duidelijk of een dergelijke groep weer wordt ingesteld met de nieuwe (volks)vertegenwoordigers. Er is ook niet altijd een hele sterke behoefte om deze werkgroep weer opnieuw in te richten. Ten eerste omdat in de gemeenten veel besluiten al zijn genomen, ten tweede omdat er organisatorisch zaken worden omgezet zoals in **Dronten** en **Lelystad**²²¹, of ten derde omdat deze groepen mogelijk leiden tot een klein gezelschap raadsleden dat goed ingelicht is.²²² Daarom wordt er op dit moment veelal gekozen om de zaken met de raad in de commissie te bespreken. Dit is ook de werkwijze bij het **Waterschap Zuiderzeeland** en de **provincie Flevoland**. Wel komt uit de gesprekken²²³ naar voren dat de werkgroepen een belangrijke functie hebben vervuld in het laagdrempelig uitwisselen van informatie, waardoor (bij)sturing via de officiële weg niet altijd nodig was. In Lelystad is de behoefte aan een nieuwe begeleidingsgroep nog wel groot, geven raadsleden aan.²²⁴

5.3 Is voorzien in monitoring en evaluatie die de (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?

Normen bij deelvraag 8:

- Er zijn monitoringsinstrumenten binnen de afzonderlijke overheden (dan wel overkoepelend voor de provincie) die de (volks)vertegenwoordigers in staat stellen om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen.
- De informatievoorziening aan de verschillende (volks)vertegenwoordigende gremia is volgens hen op orde (blijkens uit de vragenlijst en de interviews met hen).

Er wordt ingezet op een goede informatievoorziening, maar desondanks is het proces lastig te volgen voor veel (volks)vertegenwoordigers

We zien grote verschillen in de informatievoorziening. Zo versturen sommige overheden regelmatig informatienota's naar de (volks)vertegenwoordigers, maar sommige nauwelijks, heeft de ene overheid een jaarprogramma en/of een stappenplan, dan wel routekaart voor de implementatie, maar is het bij de ander meer een fluïde proces waarin informatie wordt gedeeld met de (volks)vertegenwoordiging op het moment dat de minimale acties erom vragen (met andere woorden: op het moment dat de raad een besluit moet nemen). In de volgende tabel geven we een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen op dit vlak per overheid, die grotendeels in de voorgaande paragrafen reeds zijn beschreven.

²²¹ In Lelystad wordt een nieuwe vergaderstructuur opgetuigd en in Dronten is naar aanleiding van het onderzoek van TwynstraGudde 'Analyse en verbeterplan ruimtelijke domein Gemeente Dronten' (januari 2022) een traject gestart om de rolverdeling tussen raad, college en organisatie scherper te krijgen.

²²² Gesprek wethouder Lelystad, gesprek programmteam Lelystad, gesprek programmteam Dronten.

²²³ Gesprek gemeenteraad Dronten, gesprek gemeenteraad Lelystad, gesprek gemeenteraad Noordoostpolder.

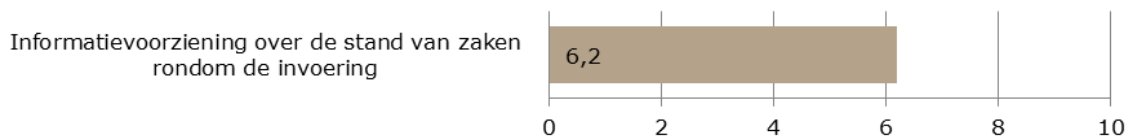
²²⁴ Gesprek gemeenteraad Lelystad.

Tabel 11 Informatievoorziening aan de verschillende (volks)vertegenwoordigende gremia

Overheid	Bevindingen
Provincie Flevoland	In de provincie Flevoland zijn in de documentenstudie geen informatienota's aangetroffen in het dossier. Ook zijn er geen kwartaal- en/of voortgangsrapportages die ingaan op de uitvoering van de Omgevingswet. Toch zijn de Statenleden grotendeels tevreden over de informatievoorziening. Met name de Statenleergang heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Uit het gesprek met de Statenleden komt naar voren dat zij op de diverse thema's goed zijn meegenomen, bijvoorbeeld rondom de omgevingsvisie. Waar het gaat om de rol van Statenleden in de besluitvorming rondom initiatieven en de daarbij behorende vergaderstructuur, is nog een slag te slaan. De Statenleden hebben zelf aangegeven dat de structuur nu erg statisch is. De politieke markt van Almere, waarbij inwoners en raadsleden met elkaar om tafel zitten, zien zij als een inspirerend voorbeeld. Dit voorbeeld is opvallend genoeg niet genoemd door de raadsleden van Almere zelf.
Waterschap Zuiderzeeland	In het Waterschap Zuiderzeeland wordt informatie met de Algemene Vergadering gedeeld op het moment dat de minimale acties er om vragen. Er zijn geen kwartaal- en/of voortgangsrapportages die ingaan op de uitvoering van de Omgevingswet, wel is er een zogenaamde 'roadmap' waarin de belangrijkste mijlpalen staan en op welke datum verwacht wordt dat deze gereed zijn. Verder zijn er ook twee beeldvormende sessies geweest in 2021 over de stand van zaken ten aanzien van de Omgevingswet (in 2022 zijn er kennelijk nog geen sessies geweest). Uit de online vragenlijst komt naar voren dat de informatievoorziening zich vooral heeft gericht op het proces van implementatie en minder op de rollen en taken voor de leden van de Algemene Vergadering onder de Omgevingswet.
Almere	In Almere is in de voorbereiding (voor de eerste jaren) veel informatie met de raad gedeeld. Ook is er een gezamenlijk koersdocument opgesteld. Er is tevens een jaarprogramma implementatie Omgevingswet dat ingaat op de uitvoering van de Omgevingswet. Desondanks geven verschillende raadsleden aan dat er momenteel veel onzekerheden zijn die om toelichting vragen en dat veel vragen onbeantwoord blijven, al dan niet door het uitstel van de wet.
Dronten	In Dronten wordt informatie met de raad gedeeld op het moment dat de minimale acties er om vragen (met andere woorden: op het moment dat de raad een besluit moet nemen). Er zijn geen kwartaal- en/of voortgangsrapportages die ingaan op de uitvoering van de Omgevingswet. Daarmee is de voortgang van het implementatieproces momenteel lastig te volgen, merken raadsleden op. Wel zijn er in Dronten al veel besluiten genomen. Dronten kende eerder een raadswerkgroep Omgevingswet waarin veel informatie werd uitgewisseld.
Lelystad	De raad in Lelystad is regelmatig geïnformeerd middels raadsinformatiebrieven over de voortgang van de implementatie. In 2021 is een informatiebijeenkomst voor de raad georganiseerd waarin de rol van de raad bij de Omgevingswet centraal stond (zie programmaboekje Omgevingswet). Daarnaast wordt ook in de P&C-documenten gerapporteerd over de voortgang van de Omgevingswet; zie onder andere de programmabegroting en de kadernota's. Ook zijn er plannings 2022 ten aanzien van de inzet van het college en de raad voor de periode 2022-2026. Verder was er een Begeleidingscommissie Omgevingswet vanuit de raad, die mogelijk opnieuw wordt ingesteld. Ten aanzien van gemoeide budgetten (en realisatie) zijn vanuit de raad wel kritische geluiden te horen; ze hebben hier weinig zicht op, wordt aangegeven.
Noordoostpolder	In Noordoostpolder wordt veel informatie met de raad gedeeld. Er zijn ook routekaarten voor zowel de organisatie als de raad. Ook wordt er in de P&C-stukken zoals de perspectiefnota, jaarrekening en de begroting geïnformeerd over de voortgang van de implementatie (middels speerpunten en activiteiten) en de daaraan gekoppelde budgetten. ²²⁵ Per maart 2023 is weer een raadswerkgroep ingesteld. De raadsleden in Noordoostpolder zijn dan ook erg tevreden over de informatievoorziening, blijkt uit de online vragenlijst en het gesprek met de raadsleden zelf.

²²⁵ De insteek is om per 2023 jaarlijks een voortgangsrapportage aan de gemeenteraad te sturen.

Om de vraag te beantwoorden of er is voorzien in een goede monitoring (en informatievoorziening), is aan (volks)vertegenwoordigers gevraagd naar hun oordeel. Bij deze uitvraag zijn de resultaten uit de online vragenlijst gebruikt om op door te vragen.²²⁶ Een onderwerp bij die gesprekken was of de informatievoorziening rondom de invoering van de Omgevingswet adequaat was. Zowel in de vragenlijst als in de gesprekken werd een (kleine) voldoende gegeven voor de informatievoorziening. Wel zijn er verschillen tussen de overheden, maar ook tussen de (volks)vertegenwoordigers onderling. Rode draad daarbij was dat we in de gesprekken²²⁷ vooral met de meest ingewijde (volks)vertegenwoordigers hebben gesproken, die dus ook de meeste informatie tot zich hadden genomen en veelal in de werkgroepen zaten. Zij waren vaak wat positiever dan de (volks)vertegenwoordigers die meer op afstand staan. Dit neemt niet weg dat veel (volks)vertegenwoordigers alsnog een gevoel van onbehagen hebben ten aanzien van de Omgevingswet en alles wat daarmee samenhangt, zoals blijkt uit een deel van onderstaande citaten van (volks)vertegenwoordigers.



'Zolang vanuit het Rijk niet duidelijk is wanneer de wet in werking treedt, is het lastig om ons eigen te maken in de nieuwe wet. Informatie over digitale systemen ontbreekt, onderlinge afstemming tussen regio's is daardoor onduidelijk.' **(Almere)**

'Er is weliswaar een koersdocument ontwikkeld, maar er zijn tal van onzekerheden die om toelichting vragen. Wat de implementatie voor de overheden zou kunnen betekenen, moet nog blijken. En over de verplichte participatie is er nog veel onduidelijkheid.' **(Almere)**

'De beleidsmedewerkers van onze gemeente verzorgen regelmatig uiterst informatieve en levendige presentaties. Wij worden als gemeenteraadsleden uitstekend op de hoogte gehouden van ontwikkelingen.' **(Noordoostpolder)**

'De werkgroep Omgevingswet vergaderde met ambtenaren en wethouders samen, je werd dan goed bijgepraat. Na de verkiezingen '22 is er geen werkgroep meer. Het is nu onduidelijker hoe het loopt.' **(Dronten)**

'De informatievoorziening rond de Omgevingswet en wat er verwacht wordt van de provincie is oké, maar het helpt natuurlijk niet als de overheid de wet telkens uitstelt.' **(provincie Flevoland)**

'De informatie is goed, vraag me af of de meeste (volks)vertegenwoordigers het kunnen plaatsen in grote geheel.' **(Lelystad)**

Vanuit bovenstaande bevinding is het opvallend dat veel (volks)vertegenwoordigers het signaal afgeven dat het bestuur (en hun eigen ambtelijke organisatie) vrij goed geprobeerd heeft hen te informeren, maar dat ze nu vooral wachten op de daadwerkelijke inwerkingtreding. Door het voortdurende uitstel van de wet raakt het zicht op de actuele situatie kwijt. Het is dus niet zo zeer een kwestie van onvoldoende informeren, maar eerder een kwestie van steeds weer opnieuw moeten informeren. Er worden vaak goede informatiebijeenkomsten georganiseerd, maar doordat de invoering steeds wordt uitgesteld zakt de opgedane kennis steeds weer weg. Daarbij spelen de verkiezingen van maart 2023 een rol voor de gemeenten met de benoeming van nieuwe raadsleden.

²²⁶ Het gaat hier om zeer kleine aantallen, dus het geeft een indicatief beeld.

²²⁷ Gesprekken met alle (volks)vertegenwoordigende gremia.

Er is in **Lelystad, Dronten** en **Almere** door raadsleden en wethouders²²⁸ voorgesteld om eerst in te zetten op kennisontwikkeling (iedereen op gelijk kennisniveau brengen), zodat de raadsleden vervolgens ook met de juiste kennis van zaken besluiten kunnen nemen.

Bij de **provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland** is dit niet zo direct aangekaart in de gesprekken, maar zal de verkiezing van maart 2023 ook tot een kennisontwikkelingsvraag kunnen leiden.

Monitoring en evaluatie als de wet is ingetreden

We hebben in het onderzoek ook gekeken naar monitoring en evaluatie op het moment dat de Omgevingswet is ingetreden. In het kader van de middellange termijn en het regionale samenwerken wordt het belang van monitoren en evalueren benoemd in de gemeenten **Dronten** en **Almere**.²²⁹ Ook door de leden van de Algemene Vergadering van het **Waterschap Zuiderzeeland** is gewezen op dit belang.²³⁰ Vooral in het kader van de doorvertaling naar wat dit betekent voor de waterschapstaken en activiteiten. De thema's monitoring en evaluatie komen ook wel naar voren in de stukken van de gemeenten **Almere** en **Lelystad** en bij de **provincie Flevoland** en het **Waterschap Zuiderzeeland**²³¹. Bij de gemeenten **Almere** en **Lelystad** zijn monitoring en evaluatie vaste onderdelen van diverse activiteiten en besluiten onder de Omgevingswet, zoals jaarlijkse evaluatie van het adviesrecht, participatie, het omgevingsplan en het proces rondom vergunningverlening en de omgevingstafel. Monitoring en evaluatie komen in de stukken van de gemeenten **Dronten** en **Noordoostpolder** eigenlijk niet aan bod²³². Ten slotte heeft de **provincie Flevoland** onlangs een 'Monitor Omgevingsvisie' ontwikkeld waarmee de stand van zaken van de uitvoering wordt bijgehouden. De monitor is een groei-model en wordt tweejaarlijks uitgebracht. De monitor richt zich met name op de inhoudelijke monitoring van de doelen en ambities uit de omgevingsvisie. De opgave 'ruimte voor initiatief' vormt hierop een uitzondering en monitort meer de beoogde rol, houding en het gedrag van de provincie.

Opvallend is ook dat in de vragenlijst en in de gesprekken²³³ met (volks)vertegenwoordigers een aantal keer is aangegeven dat zij weinig terugkoppeling krijgen van de (interbestuurlijke) samenwerking binnen het regioplatform en de voortgang hiervan, terwijl het vertrouwen in het platform en de regionale samenwerking wel groot is. In **Dronten** is daarom geopperd om iemand vanuit de raad af te vaardigen in het regionale platform, waarbij in **Lelystad** soortgelijke gedachten zijn (waar we in de volgende paragraaf nader op ingaan).²³⁴

²²⁸ Gesprek gemeenteraad Lelystad, gesprek wethouder Lelystad, gesprek gemeenteraad Dronten, gesprek wethouder Almere, gesprek gemeenteraad Almere.

²²⁹ Gesprek teammanagers Almere, gesprek programmteam Dronten.

²³⁰ Dit punt is een aantal keer aangestipt in de online vragenlijst onder de leden van de Algemene Vergadering.

²³¹ **Almere**: Omgevingsvisie Almere, gemeente Almere, vastgesteld 7 december 2017. Raadsvoorstel Jaarprogramma Implementatie Omgevingswet maart 2021 – maart 2022, d.d. 10 juni 2021. Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, gemeente Almere, vastgesteld 7 juli 2022. **Lelystad**: Programmaplan implementatie Omgevingswet d.d. oktober 2018. Afwijken van het omgevingsplan (Omgevingswet), gemeente Lelystad, vastgesteld 14 juni 2022. **Provincie Flevoland**: Monitor Omgevingsvisie FlevolandStraks, d.d. juni 2021. **Waterschap Zuiderzeeland**: Uitvoeringsprogramma VTH 2022.

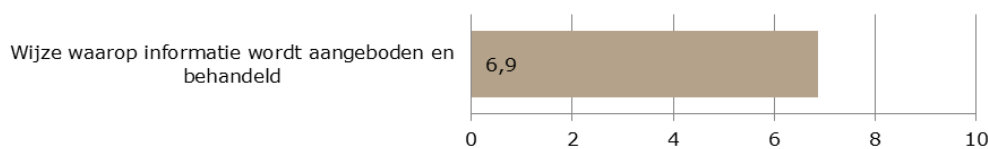
²³² Wij hebben van Noordoostpolder en Dronten geen stukken ontvangen waarin wordt ingegaan op monitoring en evaluatie. In het gesprek met de teammanagers van Dronten is het onderwerp monitoring en evaluatie wel kort aan bod gekomen. De strekking was dat het inregelen hiervan nog geen prioriteit had.

²³³ Gesprek met gemeenteraad Lelystad, gesprek met gemeenteraad Dronten.

²³⁴ Idem.

Ten slotte is in het kader van de informatievoorziening gevraagd naar de tevredenheid over de wijze van informatie aanbieden en behandelen. Gemiddeld gezien zijn de (volks)vertegenwoordigers op dat punt tevreden. Eerder was ook al bevonden dat er in de ogen van de meeste (volks)vertegenwoordigers voldoende informatiebijeenkomsten worden gehouden door de eigen organisatie en dat de werkgroepen een belangrijke schakel zijn in het laagdrempelig delen en behandelen van informatie.

Wel is het - nu de werkgroepen en begeleidingscommissies zijn opgeheven - zaak om andere vormen van laagdrempelige informatiebehandeling te organiseren volgens (volks)vertegenwoordigers. Daarbij is door meerdere respondenten aangegeven graag in de praktijk aan de slag te willen gaan door te oefenen met elkaar.²³⁵ Daarbij is in de online vragenlijst aangegeven (in de open antwoorden, zie ook onderstaande citaten) dat het belangrijk is dat de bijeenkomsten een (structureel) vervolg krijgen zodat de (volks)vertegenwoordigers ook aangehaakt blijven.



'Er zijn goede bijeenkomsten, maar doordat de invoering steeds wordt uitgesteld zakt de kennis snel weer weg.' **(Almere)**

'Als gemeente hebben we zover als mogelijk is ons voorbereid op de Omgevingswet en wachten nu al maanden op de inwerkingtreding. Als je nu wilt weten hoe het ervoor staat dan moet je actief op zoek gaan daar waar je voorheen overladen werd met info.' **(Dronten)**

'De enige bespreking die er tot nu toe was, was duidelijk. Maar gaf vooral de uitkomst dat er nog vele vragen zijn die niet beantwoord kunnen worden, terwijl er wel al dingen in gang gezet moeten worden voor de nieuwe wet wordt doorgevoerd.' **(Almere)**

'Er zijn besprekingen geweest. Er zijn ook bijeenkomsten georganiseerd voor mondeling toelichtingen. Maar tal van dilemma's die aan de orde zijn geweest worden onvoldoende belicht, maar krijgt geen vervolg.' **(Almere)**

'Er wordt wel toelichting gegeven, mis soms grotere plaatje en consequenties, nu vaak heel erg gericht op invoeringsdatum.' **(Waterschap Zuiderzeeland)**

'Het probleem ligt niet zozeer in de informatievoorziening, het gaat meer om de complexiteit en het bevatten van waar het nu precies om gaat. Wij hebben als Statenleden een mooie leergang hierover gehad.' **(provincie Flevoland)**

'Als Algemene Vergadering van het waterschap krijgen we periodiek informatie maar is het zicht op het grote geheel niet compleet.' **(Waterschap Zuiderzeeland)**

²³⁵ Gesprek programmteam Lelystad, gesprek wethouder Dronten, gesprek programmteam Dronten, gesprek programmteam Almere.

Er is op dit moment geen regionale samenwerking dan wel afstemming tussen de (volks)vertegenwoordigers

Er is op dit moment geen afstemming laat staan samenwerking tussen (volks)vertegenwoordigers in Flevoland. Er is zoals eerder beschreven goede samenwerking op organisatorisch en bestuurlijk vlak, maar op het niveau van de (volks)vertegenwoordiging is er niks georganiseerd, niet formeel, maar ook niet informeel tussen gremia. Er zijn met andere woorden geen overlegstructuren in de regio voor (volks)vertegenwoordigers, niet op inhoud maar ook niet op proces. Overleg met partners uit de regio is echt afhankelijk van het individu of de netwerken vanuit de partij (wat voor lokale partijen niet geldt). Tussen de griffies is ten aanzien van dit onderwerp evenmin afstemming (en samenwerking). In de gesprekken geven de Statenleden, raadsleden en leden van de Algemene Vergadering²³⁶ aan dat de samenwerkingsbodem in Flevoland goed is en dat ze zien dat er op andere niveaus goed wordt samengewerkt, maar dat zij zelf als gremium nauwelijks contact hebben. Tegelijkertijd is in de gesprekken aangegeven dat de bereidheid om meer samen te werken tussen (volks)vertegenwoordigers er wel degelijk is, maar dat het in veel gevallen ook een agendavraagstuk is van prioritering, waarbij de focus van de (volks)vertegenwoordigers de afgelopen tijd vooral gelegen was op de interne aangelegenheden (rolbepaling en lokale besluiten).²³⁷

Uit gesprekken²³⁸ komt naar voren dat de (volks)vertegenwoordigers elkaar niet kennen en dus ook niet opzoeken. Zodoende wordt er rondom de Omgevingswet, waarbij straks onherroepelijk interbestuurlijke vraagstukken ontstaan in de regio, nauwelijks samengewerkt tussen de (volks)vertegenwoordigers. Er is wel regionaal bewustzijn, maar tegelijkertijd is er ook behoefte aan autonomie.

Gezamenlijke regionale doelen en belangen worden op dit moment door raadsleden minder gevoeld, ook omdat de praktijk nog ver van hen weg staat. Toch zien alle (volks)vertegenwoordigers op termijn wel de noodzaak en voordelen van samenwerken binnen de regio als het gaat om de Omgevingswet. De wens om gezamenlijke informatieavonden te organiseren, vooral met betrekking tot uitwisseling van informatie en actuele thema's, is er dan ook zeker. Zo blijkt ook uit onderstaande reacties van (volks)vertegenwoordigers.

'Interbestuurlijk samenwerken is noodzakelijk om verrassingsvrij te kunnen opereren naar elkaar als overheden.' **(Waterschap Zuiderzeeland)**

'Dit is zeker nodig. Al is het alleen maar om te voorkomen dat iedereen het wiel uit moet vinden.' **(Almere)**

'Het is belangrijk om goed samen te werken en samen keuzes te maken.' **(Lelystad)**

'Zeer noodzakelijk. de regio houdt niet op bij de gemeentegrens.' **(Noordoostpolder)**

'We hebben eigen autonomie maar er zijn veel externe factoren die op alle facetten invloed hebben. Daarvoor is interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk, alleen al om niet overvallen te worden.' **(Dronten)**

'Samenwerking kan nuttig zijn als het maar niet bureaucratisch en ambtelijk wordt: gevoel en binding met de praktijk/ de inwoners en bedrijven moet ambitie nr 1 zijn!' **(Waterschap Zuiderzeeland)**

²³⁶ Dit komt naar voren in alle gesprekken met (volks)vertegenwoordigende gremia.

²³⁷ Dit komt naar voren in gesprekken met de gemeenteraad Almere, de gemeenteraad Dronten, de gemeenteraad Noordoostpolder.

²³⁸ Dit komt naar voren in alle gesprekken met (volks)vertegenwoordigende gremia.

'Er staat geen hek om Flevoland en als provincie en gemeenten zul je gezamenlijk naar de ambities en doelstellingen toe moeten werken en elkaar daarbij niet voor de voeten lopen. Wel moet je als provincie een beroep kunnen doen op de inzet van gemeenten als deze achter blijven bij het behalen van de doelstellingen. En verder is de samenspraak met belangenorganisaties een noodzakelijke voorwaarde.' **(provincie Flevoland)**

Alle (volks)vertegenwoordigende gremia zouden het kortom toejuichen als er op provinciaal niveau een overleg zou komen. De vraagstukken kunnen lokaal wel anders zijn, maar er liggen ook gedeelde regionale opgaven. Vanuit de raad van **Lelystad** is daarom dan ook geopperd om een regionale begeleidingsgroep op te zetten voor (volks)vertegenwoordigers die werken als een soort rapporteurs naar de andere Statenleden, raadsleden of leden van de Algemene Vergadering.²³⁹

²³⁹ Gesprek gemeenteraad Lelystad.

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
Interbestuurlijke uitdagingen	
1. Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk? In hoeverre kunnen ze hun (volks)vertegenwoordigende rol nog uitoefenen?	<ul style="list-style-type: none"> • De kaders en richtlijnen die de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben afgesproken in beleidsplannen en -regels zijn voldoende concreet en kunnen aangepast worden bij gewijzigde wensen. • Beleidsambities zijn vertaald naar meetbare doelen en resultaten. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van hun bevoegdheden. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kennen de periodieke afspraken. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kunnen kaders stellen over de wijze waarop de gemeenten/provincie/waterschap verslag doen van de prestaties. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering krijgen de relevante informatie tijdig. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben het college van B&W bevestigd over de mate waarin de doelen gerealiseerd worden.
2. Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau? Waar zit de doorzettingsmacht?	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn afspraken geformuleerd (bijvoorbeeld in een (bestuurlijk) convenant en/of (uitgewerkt) in een handboek) over de wijze van afstemming bij verschillen van inzicht op interbestuurlijk niveau en de bijbehorende stappen op de escalatieladder inclusief een beschrijving van de rollen, taken en bevoegdheden. • De overheden hebben trainingen, cursussen of expertsessies gehouden over de situatie die ontstaat na de implementatie van de Omgevingswet.
Regionale doelen en samenwerking	
3. Zijn er inhoudelijke knelpunten en/of knelpunten in de samenwerking, die uitvoering van de Omgevingswet in Flevoland in de weg zitten en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>
4. Welke formele en informele afspraken/besluiten zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?	<p>Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken.

Aanpak en stand van zaken invoering Omgevingswet	
5. Zijn gemeenten, provincie en het waterschap in voldoende mate voorbereid?	<p>Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • heldere afspraken gemaakt en volgen de voortgang van de implementatie en hebben daar ook over gerapporteerd; • heldere ambities uitgesproken; • afspraken gemaakt met betrekking tot de inzet van advies en instemming over de Omgevingswet; • formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken; • een monitoringssystematiek ingericht om de stand van zaken te peilen, ook na de implementatie.
Rol van de (volks)vertegenwoordigers	
6. Hoe is voorzien en invulling gegeven aan de rol en de positie van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?	<ul style="list-style-type: none"> • De besluiten die voor de invoeringsdatum genomen moeten zijn, zijn met de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering voorbesproken en in een advies uitgewerkt. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie/notitie vastgesteld over hoe zij de relatie met inwoners willen vormgeven en hoe zij participatie willen invullen. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie vastgesteld over de mate van deregulering in het omgevingsplan/de verordeningen in samenhang met het ambitieniveau van eerder genoemde visie op relatie met inwoners en participatie. • De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van de (bij)sturingsinstrumenten en de nieuwe rol vanuit de Omgevingswet.
7. Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij het dossier Omgevingswet?	<p>(Volks)vertegenwoordigers zijn (zo blijkt ook uit de online vragenlijst en gevoerde gesprekken met hen):</p> <ul style="list-style-type: none"> • op de hoogte van de mogelijke implicaties van de Omgevingswet en in hoeverre dit hun rol en werk beïnvloedt; • bekend met de instrumenten voor (bij)sturing onder de Omgevingswet.
8. Is voorzien in monitoring en evaluatie die de afzonderlijke (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn monitoringsinstrumenten binnen de afzonderlijke overheden (dan wel overkoepelend voor de provincie) die de (volks)vertegenwoordigers in staat stellen om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen. • De informatievoorziening aan de verschillende (volks)vertegenwoordigende gremia is volgens hen op orde (blijkens uit de vragenlijst en de interviews).

Bijlage 2 | Bestudeerde documenten

Voor dit onderzoek is een uitgebreide documentenstudie gedaan. Per overheid zijn generiek de volgende stukken bestudeerd.

Noodzakelijke besluiten (volks)vertegenwoordigers (2018-2022)*

- Genomen besluiten met betrekking tot de Omgevingswet
- Besluiten/projectplan over werken met het tijdelijk omgevingsplan
- Financiële besluiten met betrekking tot de Omgevingswet

Implementatieplan Omgevingswet en eventuele (deel)projectplannen

- Begrotingen dan wel begrotingswijzigingen met betrekking tot de implementatie
- Teamplannen VTH, RO en Dienstverlening
 - Draaiboek implementatie Omgevingswet VTH
 - Uitvoeringsprogramma's VTH
- Handboek werkprocessen
- Stand van zaken aanschaf lokale software en (noodzakelijke) koppeling(en) DSO

Visie en beleid

- Omgevingsvisie
- Bestaand beleid en regelgeving op de fysieke leefomgeving
- Beleidsnota's dienstverlening en participatie
- De omgevingsvisie, watervisie en overige visiedocumenten ten aanzien van de fysieke leefomgeving
- (Visie)documenten ten aanzien van de sturingsfilosofie, zoals leidende principes
- (Visie)documenten ten aanzien van regionale samenwerking, zoals het Manifest Wij zijn Flevoland en het Statement Samen werken aan Flevoland
- Regionale proces- en werkafspraken ten aanzien van omgevingsoverleg en vergunningen en ten aanzien van toezicht en handhaving (in concept)

Jaarrekening en begroting

- Jaarrekeningen (2018-2020)
- Programmabegrotingen (2017-2025)

Voortgangsrapportages en informatienota's

- Bestuursrapportages 2018-2022
- Informatienota's voor bestuurders en/of (volks)vertegenwoordigers inzake de (stand van zaken) Omgevingswet
- Overzicht van bijeenkomsten/presentaties voor (volks)vertegenwoordigers inzake de (stand van zaken) Omgevingswet

(Bij)sturingsinstrumenten van de (volks)vertegenwoordigers

- Schriftelijke vragen inzake de Omgevingswet (2018-2022)
 - Zie overzicht in hoofdstuk 7
- Moties inzake de Omgevingswet (2018-2022)
 - Zie overzicht in hoofdstuk 7
- Amendementen inzake de Omgevingswet (2018-2022)
 - Zie overzicht in hoofdstuk 7

* Zie ook bijlage 5 met o.a. alle noodzakelijke te nemen besluiten per overheid.

Bijlage 3 | Beknopte achtergrondinformatie

Omgevingswet

De Omgevingswet

De Omgevingswet is de wet die alles regelt voor de ruimte waarin we wonen en werken: de leefomgeving. Deze nieuwe wet bundelt en vereenvoudigt de regels voor alles wat u buiten ziet, hoort en ruikt. De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking.²⁴⁰

De Omgevingswet wil bijdragen aan een goede aanpak van grote (maatschappelijke) vraagstukken zoals klimaatverandering, de woningbouwopgave en de demografische ontwikkeling, die een beroep doen op de inrichting van de fysieke leefomgeving. De balans tussen benutten en beschermen van die leefomgeving staat daarbij centraal.

Uitgangspunten bij de Omgevingswet

De Omgevingswet vereenvoudigt de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Met het vernieuwen van het omgevingsrecht wil de wetgever vier verbeteringen bereiken:

1. Inzichtelijk omgevingsrecht
2. Leefomgeving centraal
3. Ruimte voor lokaal maatwerk
4. Snellere besluitvorming

Zie voor meer informatie: [Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Instrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet heeft zes kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De zes kerninstrumenten per overheid zijn:

Instrument	Gemeente	Provincie	Waterschap	Rijk
Omgevingsvisie	Gemeentelijke omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	n.v.t.	Nationale omgevingsvisie
Programma	Actieplannen en overige (vrijwillige en verplichte) programma's	Actieplannen, waterprogramma, beheerplan en overige (vrijwillige en verplichte) programma's	Waterbeheerprogramma en overige (vrijwillige en verplichte) programma's	Actieplannen, waterprogramma, ruimtelijk plan en overige (vrijwillige en verplichte) programma's
Decentrale regels	Omgevingsplan	Omgevingsverordening	Waterschapsverordening	N.v.t.
Algemene rijksregels	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Omgevingswet, Bal, Bbl, Bkl, Ob, Omgevingsregeling
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
Projectbesluit	N.v.t.	Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit

²⁴⁰ De informatie in deze bijlage is grotendeels afkomstig van de VNG en het IPLO. Het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO) is onderdeel van het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet waarin gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk samenwerken.

Zie voor meer informatie: [De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Naast de zes kerninstrumenten biedt de wet (extra) instrumenten voor specifieke doelen.

Zie voor meer informatie: [Instrumenten van de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

(Regionale en keten-)samenwerking

De Omgevingswet biedt ruimte voor lokaal maatwerk en stimuleert tegelijkertijd samenwerking in zowel het realiseren van de verbeterdoelen als het inrichten van de instrumenten. Daarnaast gaat het in de fysieke leefomgeving vaak over grensoverstijgende vraagstukken. Deze vragen bij uitstek om samenwerking tussen overheden en met uitvoeringsdiensten als omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en.

Het is complex om te voorzien waar het in de regio over gaat en wat met elkaar samenhangt. En het is lastig overzicht te krijgen in wat de keuzes zijn en wie daarover uiteindelijk beslist. Het is dan ook van belang om als gemeenteraad, Provinciale Staten of Algemeen bestuur te bespreken wat u wilt en kunt bijdragen in regionale of ketensamenwerking. Voor dit gesprek is de gespreksdriehoek regionale samenwerking ontwikkeld als hulpmiddel. Want in iedere samenwerking gaat het in elk geval over: inhoud, proces en relatie.

Zie voor meer informatie: [Gespreksdriehoek Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Behalve samenwerking tussen overheden, is de samenwerking tussen overheid en burgers een belangrijke pijler onder de wet.

Participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Participatie komt terug in alle kerninstrumenten van de Omgevingswet. Overheden moeten dan ook goed nadenken over hoe ze hun participatiebeleid vormgeven.

Overheden mogen zelf bepalen hoe ze hun participatiebeleid vormgeven. Hun visie op participatie en hun uitgangspunten kunnen ze in dat beleid opnemen. Bijvoorbeeld over de toegankelijkheid, de representativiteit en de betrokkenheid van ondervertegenwoordigde groepen. Maar ook over hun eigen rol en over de manier waarop het resultaat van participatie wordt meegewogen in het uiteindelijke plan. Door dit beleid duidelijk vast te stellen, is voor alle betrokkenen meteen duidelijk hoe zij kunnen meedenken en meedoen.

Zie voor meer informatie: [Participatie in de Omgevingswet - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Het stuurwiel volksvertegenwoordigers, helpt bij het opstellen van participatiebeleid. Het stuurwiel biedt handvatten en geeft een aanzet tot nadenken en het voeren van gesprekken. Zo komt u er samen met uw collega (volks)vertegenwoordigers achter hoe u denkt over participatie en participatiebeleid.

Zie voor meer informatie: [Stuurwiel volksvertegenwoordigers - Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Naast de website van het IPLO is er ook (specifieke) informatie over de Omgevingswet te vinden op de websites van de koepels.

VNG: [Omgevingswet | VNG](#) en [Gemeenteraad en de Omgevingswet | VNG](#)

NVvR: [Omgevingswet | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

IPO: [Ruimtelijke Ontwikkeling, Water en Wonen - IPO](#)

UvW: [Omgevingswet - Unie van Waterschappen](#)

Bijlage 4 | Overzicht instrumenten (volks)vertegenwoordigers Omgevingswet

Instrument	Grondslag	PS	AV	Gemeenteraad
Omgevingsplan	art. 2.4 Ow	Nee	Nee	Ja
Waterschapsverordening	art. 2.5 Ow	Nee	Ja	Nee
Omgevingsverordening	art. 2.6 Ow	Ja	Nee	Nee
Delegatie	art. 2.8 Ow	Ja	Ja	Ja
Omgevingswaarden ²⁴¹	afd. 2.3 Ow	Ja	Nee	Ja
Instructieregels ²⁴²	art. 2.22 Ow	Ja	Nee	Nee
Omgevingsvisie	art. 3.1 Ow	Ja	n.v.t. ²⁴³	Ja
Programma's	art. 3.4 Ow	Nee (bevoegdheid GS)	Ja	Nee (bevoegdheid B&W)
Vorbereidingsbesluit	art. 4.14/4.15 Ow	Ja	Nee	Ja
Voorkeursrecht	art. 9.1 Ow	Ja	Nee	Ja
Onteigening	art. 11.1 Ow	Ja	Ja	Ja
Nadeelcompensatie	afd. 15.1 Ow	Ja	Ja	Ja
Coördinatie (omgevingsplan en -vergunning)	art. 16.14a Ow	Nee	Nee	Ja
Advies	art. 16.15 Ow	Ja	Ja	Ja
Adviesrecht	art. 16.15a Ow	Nee	Nee	Ja
Instemming	art. 16.16 Ow	Ja	Ja	Ja
Monitoring	art. 20.1 Ow	Ja	Ja	Ja

²⁴¹ Omgevingswaarden kunnen door respectievelijk Provinciale Staten en de gemeenteraad worden gesteld in de omgevingsverordening c.q. het omgevingsplan.

²⁴² Instructieregels kunnen door Provinciale Staten gesteld worden in de omgevingsverordening.

²⁴³ De Algemene Vergadering is niet verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen.

Bijlage 5 | Noodzakelijke en optionele besluiten (volks)vertegenwoordigers

Tabel 12 Noodzakelijk te nemen besluiten voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Besluit/onderwerp	Provincie Flevoland	Waterschap Zuiderzeeland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoost-polder
Omgevingsvisie	<u>Genomen besluit</u>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Omgevings-/waterschapsverordening / omgevingsplan	<u>Genomen besluit</u>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verplichte Instructieregels	Ja ²⁴⁴	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verplichte Omgevingswaarden	Ja ²⁴⁵	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verplichte Programma's ²⁴⁶	Ja ²⁴⁷	Ja ²⁴⁸	Ja ²⁴⁹	Onbekend ²⁵⁰	n.v.t.	Onbekend ^{251twij}
Instellen Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit	n.v.t.	n.v.t.	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>
Verordening Nadeelcompensatie	<u>Genomen besluit</u>	volgt nog ²⁵²	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	volgt nog	<u>Genomen besluit</u>
Legesverordening ²⁵³	volgt nog	volgt nog	volgt nog	volgt nog	volgt nog	volgt nog

²⁴⁴ De provincie Flevoland heeft de verplichte instructieregels vanuit de Omgevingswet opgenomen in de omgevingsverordening.

²⁴⁵ De provincie Flevoland heeft de verplichte instructieregels vanuit de Omgevingswet opgenomen in de omgevingsverordening.

²⁴⁶ Programma's zijn een bevoegdheid van het College (art. 3.6 Ow), Gedeputeerde Staten (art. 3.8 Ow) en de Algemene Vergadering (art. 3.7 Ow).

²⁴⁷ Het actieplan Geluid 2018-2023, Het Waterprogramma, watersysteem blijvend op orde! en de beheerplannen voor de Natura-2000 gebieden liggen en vallen onder het overgangsrecht. Dit worden na inwerkingtreding programma's in de zin van de Omgevingswet.

²⁴⁸ Waterbeheerprogramma 2022-2027: de kracht van water, Waterschap Zuiderzeeland.

²⁴⁹ Verplicht programma 'geluid' (actieplan) het programma moet zijn vastgesteld voordat het huidige 'actieplan' afloopt.

²⁵⁰ Het is onbekend of de gemeente een verplicht programma 'geluid' (actieplan) moet opstellen. Indien dit antwoord ja is zal het programma moeten zijn vastgesteld voordat het huidige 'actieplan' afloopt.

²⁵¹ Idem.

²⁵² Het waterschap heeft al een verordening Nadeelcompensatie o.g.v. de huidige wet- en regelgeving. Deze zal naar verwachting nog wel aangepast moeten worden conform de nieuwe Omgevingswet.

²⁵³ Een aantal overheden hebben al een paar keer een aangepaste legesverordening vastgesteld, maar zullen dit met het hernieuwde uitstel nogmaals moeten doen.

Tabel 13 Noodzakelijk te nemen besluiten voor of na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Besluit/onderwerp	Provincie Flevoland	Waterschap Zuiderzeeland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoost-polder
Omgevingsvisie	n.v.t.	n.v.t.	<u>Genomen besluit</u>	In voorbereiding	<u>Genomen besluit</u>	In voorbereiding
Omgevings-/waterschapsverordening / omgevingsplan	n.v.t.	<u>Ontwerp besluit (DB)</u>	In voorbereiding	In voorbereiding	In voorbereiding	In voorbereiding
Decentrale beleidsregels participatie ²⁵⁴	Onbekend	Onbekend	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	volgt nog	<u>Genomen besluit</u>
Verplichte Omgevingswaarden	n.v.t.	n.v.t.	In voorbereiding	volgt nog	volgt nog	volgt nog

²⁵⁴ Behelst de invulling van de motie Nooren. Er wordt opgeroepen om dit voor inwerkingtreding van de wet geregeld te hebben, maar hier zitten geen harde deadlines aan vast.

Tabel 14 Optioneel te nemen besluiten voor of na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Besluit/onderwerp	Provincie Flevoland	Waterschap Zuiderzeeland	Almere	Dronten	Lelystad	Noordoost-polder
Omgevingsvisie	n.v.t.	<u>Genomen besluit</u>	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Onverplichte Instructieregels ²⁵⁵	Ja	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Onverplichte Omgevingswaarden ²⁵⁶	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Onverplichte Programma's ²⁵⁷	Ja ²⁵⁸	Onbekend	In voorbereiding	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Advies ²⁵⁹	Ja ²⁶⁰	Onbekend ²⁶¹	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Visie op participatie	Onbekend	volgt nog	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>
Verplichte participatie bij BOPA's	n.v.t.	n.v.t.	volgt nog	volgt nog	volgt nog	<u>Genomen besluit</u>
Adviesrecht gemeenteraad	n.v.t.	n.v.t.	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>	<u>Genomen besluit</u>
Delegatie omgevingsverordening/-plan	<u>Genomen besluit</u>	Onbekend	volgt nog	<u>Genomen besluit</u>	Onbekend	<u>Genomen besluit</u>
Coördinatieverordening	n.v.t.	n.v.t.	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend

²⁵⁵ De provincie Flevoland heeft instructieregels opgenomen in de omgevingsverordening.

²⁵⁶ Onverplichte omgevingswaarden kunnen opgenomen worden in de omgevings-, de waterschapsverordening, of het omgevingsplan in geval van de gemeenten.

²⁵⁷ Onverplichte programma's kunnen op elk moment worden vastgesteld door College, Gedeputeerde Staten en de Algemene Vergadering.

²⁵⁸ Omgevingsprogramma Flevoland, provincie Flevoland, d.d. 10 juli 2019.

²⁵⁹ Advies (adviseurs) kunnen worden aangewezen in de omgevings- of de waterschapsverordening, of het omgevingsplan in geval van de gemeenten.

²⁶⁰ De provincie heeft een adviseur aangewezen in de omgevingsverordening.

²⁶¹ Het waterschap heeft in de ontwerp waterschapsverordening geen adviseurs aangewezen, richting vaststelling kan dit nog wijzigen.

Bijlage 6 | Online vragenlijst (volks)vertegenwoordigers

Online vragenlijst voor (volks)vertegenwoordigers

Introductie

De Rekenkamer(commissie)s van Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland laten een onderzoek uitvoeren naar de Omgevingswet. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de verschillende overheden in de provincie Flevoland straks interbestuurlijke complexe vragen oplossen wanneer de Omgevingswet in werking is getreden. De kaderstellende en controlerende rol van (volks)vertegenwoordigers staat daarbij centraal. Met deze enquête verzamelen we een eerste input voor het vervolg van het onderzoek, waaronder de interviews. De enquête bestaat uit twintig meerkeuzevragen met hier een daar de mogelijkheid tot toelichting en één open vraag. Het invullen van de enquête duurt **ongeveer 20 minuten** om volledig in te vullen. U kunt er ook voor kiezen om **alleen de gesloten vragen** in te vullen, in dat geval bent u **ongeveer 10 minuten** kwijt. Ten alle tijden is het mogelijk om een **vraag over te slaan**. In het kader van dit onderzoek zijn we uiteraard het meest geholpen bij zoveel mogelijk respons. We hopen dat het lukt om tijd vrij te maken voor deze vragenlijst.

Vraag 1: Bij welke overheid bent u (volks)vertegenwoordiger?

- Almere
- Dronten
- Lelystad
- Noordoostpolder
- Provincie Flevoland
- Waterschap Zuiderzeeland

Vraag 2: Hoe lang bent u al (volks)vertegenwoordiger? (in jaren)

De Omgevingswet

Vraag 3: In hoeverre bent u bekend met de Omgevingswet?

1 = helemaal niet bekend, 10 = heel erg bekend

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Vraag 4: In hoeverre kunt u zich vinden in de beoogde (maatschappelijke) doelen van de Omgevingswet?

1 = helemaal oneens, 10 = helemaal eens

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Vraag 5: In hoeverre bent u bekend met de sturingsinstrumenten die u als (volks)vertegenwoordiger heeft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet?

1 = helemaal niet bekend, 10 = heel erg bekend

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Vraag 6: Welke sturingsinstrumenten onder de Omgevingswet zijn dat volgens u?

Vraag 7: Denkt u dat u met nieuwe sturingsinstrumenten uw (volks)vertegenwoordigende rol (voldoende) kunt uitoefenen? Zo niet, wat ontbreekt er dan volgens u?

Regionale samenwerking

Vraag 8: Waaraan denkt u als het gaat om regionale interbestuurlijke samenwerking vanuit de Omgevingswet?

Vraag 9: Hoe ervaart u de huidige regionale interbestuurlijke samenwerking op het fysiek domein?

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Vraag 10: Vindt u dat de regionale interbestuurlijke samenwerking geïntensiveerd zou moeten worden om bijvoorbeeld meer of sneller regionale doelstellingen/ambities te bereiken?

1 = helemaal oneens, 10 = helemaal eens

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Kunt u uw antwoord toelichten?

Doelstellingen en monitoring

Vraag 11a: Welke inhoudelijke ambities en doelstellingen t.a.v. de fysieke leefomgeving liggen er voor uw overheid de komende jaren?

Vraag 11b: In hoeverre heeft u het idee dat er concrete en goed meetbare doelen zijn gesteld ten aanzien van deze ambities en doelstellingen?

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Vraag 11c: In hoeverre is interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk voor het behalen van deze ambities en doelstellingen in uw ogen?

Informatievoorziening

Vraag 12: Hoe beoordeelt u in het algemeen de informatievoorziening over de stand van zaken rondom de invoering van de Omgevingswet?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 13: Is de informatie volledig?

- Ja
- Nee
- Gedeeltelijk
- Weet ik niet

Vraag 14: Mist u iets in de informatievoorziening?

Meerdere antwoorden mogelijk

- Informatie over de te nemen besluiten voor datum inwerkingtreding*
- Duidelijkheid over de consequenties van deze besluiten
- Duidelijkheid over de samenhang tussen deze besluiten
- Terugkoppeling vanuit het bestuur
- Duidelijk overzicht van de financiën
- Inzicht in de te verwachten effecten en resultaten
- Analyse en duiding van informatie
- Bijeenkomsten over de invoering van de Omgevingswet (bijvoorbeeld een informatiebijeenkomst)
- Niet van toepassing, informatie is compleet genoeg om mijn oordeel op te baseren

**Advies -en delegatierecht, welstandscommissie, legesverordening, verplichte participatie bij buitenplanse initiatieven.*

Vraag 15: Hoe beoordeelt u de wijze waarop informatie aangeboden en behandeld wordt (denk daarbij aan schriftelijke, mondelinge toelichting, bijeenkomsten)?

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Kunt u uw antwoord toelichten en daarin aangeven wat u daarin eventueel mist?

Vraag 16: Heeft u gebruikgemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van moties/amendementen of het stellen van (technische) vragen over de Omgevingswet?

Ja

Nee

Zo nee, kunt u dat toelichten?

Vraag 17: Kunt u aangeven hoe u de volgende aspecten beoordeelt ten aanzien van de informatie die u ontvangen heeft over de Omgevingswet?

Tijdigheid

	Ruim onvoldoende	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Ruim voldoende
De actualiteit van de informatie (hoe oud zijn de gegevens)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De tijdigheid van de informatie (wanneer komt de informatie)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De aansluiting van de informatie op eerdere nota's en informatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Juistheid

	Ruim onvoldoende	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Ruim voldoende
De informatie geeft een correcte weergave van de werkelijkheid (bevat geen fouten)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

De informatie is valide (en in bredere context geplaatst/gebenchmarkt)

Volledigheid

	Ruim onvoldoende	Onvoldoende	Neutraal	Voldoende	Ruim voldoende
De informatie sluit aan op de behoefte van de (volks)vertegenwoordigers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De reikwijdte van de informatie (beslaat de informatie en perspectieven van aanpalende beleidsterreinen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De informatie heeft het juiste detailniveau	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Wilt u dit toelichten op een of meerdere aspecten?

Tijdigheid _____

Juistheid _____

Volledigheid _____

Kaderstellen en controleren

Vraag 18a: In hoeverre heeft u als (volks)vertegenwoordiger het idee dat u met de huidige inrichting van de informatievoorziening uw **initiërende en kaderstellende taak** kunt uitvoeren?

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Kunt u uw antwoord toelichten?

Vraag 18b: In hoeverre heeft u als (volks)vertegenwoordiger het idee dat u met de huidige inrichting van de informatievoorziening uw **controlerende taak** kunt uitvoeren?

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Kunt u uw antwoord toelichten?

Dit is het einde van de vragenlijst. Wanneer u verder klikt worden uw antwoorden verzonden.

Bijlage 7 | Overzicht gevoerde gesprekken

Organisatie	Interview	Datum
Almere	Programmateam	12 september 2022
	Relevante teammanagers	29 augustus 2022
	Afvaardiging bestuur	7 oktober 2022
	Afvaardiging raadsleden	13 oktober 2022
Dronten	Programmateam	1 september 2022
	Relevante teammanagers	14 september 2022
	Afvaardiging bestuur	15 september 2022
	Afvaardiging raadsleden	5 oktober 2022
Lelystad	Programmateam	14 september 2022
	Relevante teammanagers	19 september 2022
	Afvaardiging bestuur	28 september 2022
	Afvaardiging raadsleden	4 oktober 2022
Noordoostpolder	Programmateam	13 september 2022
	Relevante teammanagers	5 september, 2022
	Afvaardiging bestuur	6 oktober 2022
	Afvaardiging raadsleden	17 oktober 2022
Provincie Flevoland	Programmateam	5 september 2022
	Relevante teammanagers	21 september 2022
	Afvaardiging bestuur	29 september 2022
	Afvaardiging Statenleden	12 oktober 2022

Waterschap Zuiderzeeland	Programmateam	Is samengevoegd met interview afvaardiging bestuur
	Relevante teammanagers	29 augustus 2022
	Afvaardiging bestuur	20 september 2022
	Afvaardiging leden van de Algemene Vergadering	20 oktober 2022
Platform Omgevingswet Flevoland	Voorzitter	7 juni 2022

Bijlage 8 | Beschrijving interactieve casus

Op woensdag 26 oktober 2022 heeft de digitale werksessie met ambtenaren van de deelnemende overheden plaatsgevonden. Vanuit elke overheid hebben één of twee ambtenaren deelgenomen. Tijdens de werksessie stond een interactieve casus centraal. De interactieve casus had als doel om de bevindingen van het onderzoek tot dan toe, vanuit de interviews en de documentenstudie, te toetsen aan de gesimuleerde praktijk. Door middel van de casus kwamen de bestuurlijke uitdagingen op samenwerken aan het licht. Gezamenlijk is op zoek gegaan naar generieke aanbevelingen richting de toekomst om de ingezette samenwerking in Flevoland nog verder te versterken en welke aanbevelingen er specifiek zijn voor de rol van de (volks)vertegenwoordigers hierin.

Beschrijving interactieve casus met bijbehorende opdrachten

Het is 2 juli 2023 en er wordt een vergunningaanvraag gedaan voor woningbouw op een locatie aan twee zijden van de gemeentegrens (twee gemeenten) met een substantieel aantal woningen (1.000 totaal, 500 ieder). Het gebied ligt dicht bij een Natura 2000 gebied. Een deel van de woningen wordt tevens in de dijk gepland en ook is het noodzakelijk om een aantal watergangen (tijdelijk) te dempen. De ontwikkelaar is voornemens om alle woningen energieneutraal te ontwikkelen en er wordt grotendeels gebruikgemaakt van deelmobiliteit.

De ontwikkelaar vraagt om een vergunningaanvraag (inclusief bewijslast van uitvoerige participatie met diverse uitkomsten, voor- en tegenstanders en inclusief de diverse onderzoeken).

Uitgangspunten:

- Beide omgevingsplannen en beide verordeningen (provincie en waterschap) laten het voorgenomen plan niet toe.
- De aanvraag valt binnen de reguliere procedure van acht weken om een beslissing.

Opdracht A

- Benoem/schrijf op (vanuit je eigen organisatiegedachte) drie positieve punten en drie aandachtspunten. Waar zit de 'winst' en waar zit eventueel een 'verlies' voor jou?
- Benoem/schrijf op (vanuit een andere organisatiegedachte) drie positieve punten en drie aandachtspunten. Waar zit de 'winst' en waar zit eventueel een 'verlies' voor hen?
- Denk bij het formuleren van de punten niet alleen aan de inhoud, maar ook aan het proces en wees daarnaast ook vooral creatief. Waar kunnen jullie elkaar wellicht vinden?
- Jullie krijgen voor beide opdrachten vijftien minuten.

Opdracht B

- Bepaal met elkaar wie het bevoegd gezag is (één minuut).
- Schrijf gezamenlijk als groep een kort integraal advies (inclusief conclusie) dat naar alle besturen kan (waterschap, provincie, gemeente) (vijftien minuten).
- Pitch het advies naar de andere groep (twee minuten).
- Wat zou je anders doen als je niet het bevoegd gezag bent (vijf minuten)?

BMC

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Naam adviseurs :

Kenmerknummer : PO026295-1983

Kiik voor meer info op onze website: bmc.nl

5-MINUTENVERSIE



Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet

Gezamenlijk, democratisch en tijdig reageren op vergunningaanvragen

Aanleiding

Met de nieuwe Omgevingswet per 1 januari 2024 gaat er het nodige veranderen in wetgeving, beleid, taken, bevoegdheden en beslistermijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Vanwege deze veranderingen voor de samenwerking tussen de decentrale bestuursorganen gemeente, provincie en waterschap, werken de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder, de provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland samen in dit onderzoek.

Vraagstelling



Onder de nieuwe Omgevingswet is er integrale afweging en besluitvorming nodig over omgevingsvergunningen. Wij willen met dit onderzoek achterhalen of de Flevolandse overheden genoeg doen om te waarborgen dat de democratische besluitvorming over vergunningaanvragen binnen de daarvoor gestelde termijnen gaat verlopen, ondanks mogelijke botsende belangen tussen de overheden. Daarnaast onderzoeken we de controlerende en kaderstellende

rol van de (volks)vertegenwoordigende gremia van de drie bestuurslagen: de gemeenteraad, de Provinciale Staten respectievelijk de Algemene Vergadering. De onderzoeksvragen zijn als volgt:

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?
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?

Conclusies en aanbevelingen

Wanneer de nieuwe 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. De conclusies luiden als volgt:

1. De overheden in Flevoland hebben veel werk verzet om de eigen organisatie voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De op samenwerking gerichte cultuur in Flevoland vormt een goede basis voor de aanpak van interbestuurlijke vraagstukken.
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.
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.
5. De verschillende (volks)vertegenwoordigingen binnen de Flevolandse regio staan niet structureel met elkaar in verbinding.

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. 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.

1. Ontwikkel een gedeelde sturingsfilosofie voor de overheden in Flevoland, aan de hand van de opgaven waar de regio voor staat.
2. Faciliteer structurele afstemming tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers.
3. Zorg voor regie op de regionale werkafspraken over toetsing van vergunningaanvragen.
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'.

Meer informatie

Het volledige onderzoeksrapport inclusief nadere toelichtingen op de conclusies en aanbevelingen is te vinden op de websites van de deelnemende rekenkamer(commissie)s. Voor verdiepende vragen kun u de vertegenwoordiger van uw rekenkamer(commissie) benaderen:

- **Gemeente Almere**, directeur Rekenkamer Almere, via gemeente Almere of rekenkamer@almere.nl
- **Gemeente Dronten**, voorzitter Rekenkamer Dronten, via gemeente Dronten of rekenkamer@dronten.nl
- **Gemeente Lelystad**, voorzitter Rekenkamer Lelystad, via gemeente Lelystad
- **Gemeente Noordoostpolder**, voorzitter Rekenkamercommissie Noordoostpolder via gemeente Noordoostpolder of rekenkamer@noordoostpolder.nl
- **Provincie Flevoland en Waterschap Zuiderzeeland**, bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer, info@randstedelijke-rekenkamer.nl