

Startnotitie Omgevingsvisie Flevoland

1. Inleiding

In 2006 hebben de Provinciale Staten van Flevoland het Omgevingsplan Flevoland II (OPFII) vastgesteld. In het OPFII is het integrale provinciale omgevingsbeleid voor de periode 2006 - 2015 opgenomen. Het bevat een bundeling van de vier wettelijke plannen op provinciaal niveau voor ruimtelijke ordening, water, mobiliteit en milieu inclusief de hoofdlijnen voor het economische, sociale en culturele beleid. Het plan is in 2015 - na 10 jaar - aan het einde van zijn levenscyclus gekomen. Ook is er sprake van een andere werkelijkheid, die zich onder meer kenmerkt door een minder voorspelbare toekomst en een 'maatschappij', die in toenemende mate eigenaarschap toont en ruimte vraagt voor een scala aan initiatieven en innovaties. Dit vraagt om een nieuwe basis voor de doorontwikkeling van Flevoland: de Omgevingsvisie Flevoland (OVF).

In het coalitieakkoord '2015 – 2019 Flevoland: Innovatief en Ondernemend' is aangegeven, dat in deze collegeperiode een nieuwe omgevingsvisie wordt opgesteld.

We gaan een integrale omgevingsvisie opstellen voor het gehele gebied. Daarin schetsen we een langetermijnvisie voor Flevoland en onze doelen en prioriteiten voor de ruimtelijk-economische ontwikkeling. Zo leggen we een nieuwe basis voor de ontwikkelkracht van de provincie. Dat doen we niet alleen. We kiezen voor uitnodigingsplanologie en voor een eigentijdse en innovatieve aanpak om de Omgevingsvisie samen met onze omgeving tot stand te brengen en uit te voeren. Onderdeel van de Omgevingsvisie zijn in elk geval:

- ... deregulering ...
- ... visie op wonen ...
- ... ruimtelijk economische vertaling Agenda Vitaal Platteland (agrarische structuurversterking & leefbaarheid kleine kernen) ...
- ... omgaan met onvoorziene ontwikkelingen (experimentenkader)...
- ... nieuwe set spelregels EHS ...

We leggen nog dit jaar een startnotitie voor aan PS met een beeld van eindproduct, sturingsfilosofie, uitvoeringskracht en planning.

Coalitieakkoord 2015 - 2019: Flevoland innovatief en ondernemend (mei 2015)

De OVF gaat over de strategische hoofdkeuzen voor Flevoland voor de lange termijn. Met de OVF wordt aangesloten op de Omgevingswet. Deze is op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer vastgesteld en wordt in de periode tot en met 2018 geïmplementeerd. Doel van de nieuwe wet is de veelvoud aan wetten en regels voor de fysieke leefomgeving te vereenvoudigen en te verbeteren.

Conform de wet is elke provincie verplicht een omgevingsvisie op te stellen. Naast een aantal vereisten biedt de wet een mate van vormvrijheid. Met deze ruimte kan de omgevingsvisie op maat worden gemaakt voor de Flevolandse context. Deze Startnotitie is gebaseerd op de huidige inzichten van de Omgevingswet. Gedurende het planproces van de OVF zullen de ontwikkelingen met betrekking tot de implementatie van de wet (inclusief de vereisten, die aan de omgevingsvisie worden gesteld) worden gevolgd en - indien aan de orde - worden meegenomen in de OVF. Zolang de Omgevingswet nog niet van kracht is, zal tevens voldaan worden aan de huidige wetgeving.

2. Doelstelling en ambitie Omgevingsvisie Flevoland

Doelstelling

De OVF bevat de *strategische hoofdkeuzen voor Flevoland voor de lange termijn*.

- De *strategische hoofdkeuzen* in de OVF hebben betrekking op de zes inhoudelijke provinciale kerntaken conform Kompas 2020. Deze taken omvatten de provinciale belangen. Zij begeven zich boven het niveau van individuele gemeenten. De taken zijn:
 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer
 2. Milieu, energie & klimaat
 3. Vitaal platteland, natuurbeheer & ontwikkeling natuurgebieden
 4. Regionale bereikbaarheid & regionaal openbaar vervoer
 5. Regionale economie
 6. Culturele infrastructuur & monumentenzorg

Hiermee verbreedt de provincie de minimale wettelijke scope (water, milieu, mobiliteit, ruimtelijke ordening) voor de OVF. De zevende provinciale kerntaak “kwaliteit van het bestuur” heeft betrekking op de sturingsfilosofie. Deze is bij alle zes inhoudelijke kerntaken aan de orde.

- Bij het maken van hoofdkeuzen voor *Flevoland* zal zowel binnen als buiten de provinciale grenzen worden gekeken. Economische, sociale, stedelijke en landelijke systemen stoppen niet bij de provinciegrens. Delen van Flevoland zijn voor de omliggende gebieden zoals metropoolregio Amsterdam / Utrecht of regio Zwolle van betekenis. Ook neemt Flevoland een positie in tussen het noordoosten van het land en de Randstad. In de OVF worden - waar aan de orde - vanuit de samenhang met andere gebieden de maatschappelijke kansen en opgaven opgepakt.
- De *lange termijn* voor de strategische hoofdkeuzen is een flexibel begrip. Voor klimaat omvat de lange termijn minimaal een aantal decennia. Voor de regionale economie is in het algemeen slechts een fractie van een dergelijke termijn te overzien. Gezien deze verschillen krijgt in de OVF het begrip lange termijn per kerntaak een invulling op maat.

Kaders en vormvrijheid

De OVF - die voor de provincie zelfbindend is - moet voldoen aan een aantal wettelijke kaders. De OVF moet bijvoorbeeld het relevante rijksbeleid vertalen naar provinciaal beleid. En zijn er wettelijke eisen voor inspraak en bekendmaking, digitalisering, programma's gericht op doelbereik voor natuur, milieu en waterdoelen en monitoring. De OVF moet rechtszekerheid voor haar inwoners bieden. Om het (integrale) beleid kracht bij te zetten, is in de Omgevingswet een aantal (uitvoerings)instrumenten opgenomen, zoals onder meer programma's, omgevingsverordening en projectbesluit.

Hiernaast biedt de Omgevingswet een mate van vormvrijheid. Dit biedt ruimte voor specifieke ambities bij de opzet en aanpak van de OVF. Ambities die getuigen van innovatie en ondernemerschap, zodat het OVF - overeenkomstig het OPFII uit 2006 - vooruitstrevend zal zijn. Het betreffen de volgende ambities:

- *Maatschappelijke vraag centraal*
De OVF start vanuit de maatschappelijke vraag. Vanuit de inzichten “Wat gaat er in de toekomst op ons afkomen” en vervolgens de vragen “Welke kansen willen we benutten en welke ongewenste ontwikkelingen moeten we bijsturen?”. Op basis hiervan bepalen we wat te doen staat. De maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven zijn leidend voor de OVF.
- *Flexibel en adaptief*
In traditionele omgevingsvisies worden de maatschappelijke opgaven op één moment voor vele jaren vastgelegd. De werkelijkheid is een andere. Maatschappelijke vragen dienen zich doorlopend aan. De OVF zal flexibel en adaptief zijn, zodat deze gedurende langere periode adequaat kan reageren op de maatschappelijke dynamiek.
- *Wederkerige samenwerking met partners*
Als middenbestuur staat de provincie in een afhankelijkheid tot andere partners om opgaven aan te pakken. Dit zijn overheden, maatschappelijke of private organisaties. Alleen als de ambities in samenhang kunnen worden gebracht en partijen willen bijdragen is er kans op succes. Deze wederkerigheid is het vertrekpunt voor de OVF.
- *Beleid koppelen aan uitvoeringskracht*
Beleid krijgt pas betekenis in de uitvoering. De kwaliteit van de uitvoeringsstrategie (o.a. inzet instrumenten) bepaalt de effectiviteit van het beleid. In de OVF vormen beleid en uitvoering een onafscheidelijk koppel. Om de effectiviteit van dit koppel te meten en bij te stellen, is monitoring de onmisbare derde schakel.
- *Flevolandse karakteristiek centraal en ontwikkelingsgericht*
Flevoland is een bijzonder gebied. Het is werelds grootste waterbouwkundige werk. Elke polder heeft een eigen verhaal. Deze kwaliteiten verdienen het om gewaardeerd en geborgd te worden. Tegelijk is Flevoland gemaakt om ontwikkelruimte te bieden. In de OVF worden ontwikkelingsgerichtheid en borging kwaliteiten met elkaar in verband gebracht, resulterend in een Flevolandse werkwijze.

3. Werkwijze

Aanpak

De aanpak van de OVF bestaat uit drie fasen. Elke fase heeft een eigen aanpak, een eigen set met eigenaren, een eigen resultaat en een eigen proces. De drie fasen zijn:

1. Atelier Flevo-perspectieven
2. Omgevingsvisie Flevoland
3. Regionale maatschappelijke opgaven

Fase 1: Atelier Flevo-perspectieven

In de eerste fase (november 2015 – medio 2016) gaan we in een atelier trends en ontwikkelingen, die van belang zijn voor de toekomst van Flevoland, onderzoeken. Tevens gaan we op zoek naar de bijzondere kwaliteiten van Flevoland. Hierbij stellen we de vragen:

- Wat is de eigenheid van Flevoland?
- Wat zijn de effecten van deze trends op de kwaliteiten en toekomst van Flevoland?
- Welke ontwikkelingen zijn wenselijk voor Flevoland? Hoe kunnen we die faciliteren?
- Welke zijn bedreigend of ongewenst voor Flevoland? Hoe kunnen we die afwenden?

Het is een reizend atelier. Het doet meerder plekken in - en mogelijk buiten - Flevoland aan. In het atelier nodigen we personen en partijen van binnen en buiten Flevoland uit. Denk aan private en maatschappelijke organisaties, onderwijs en onderzoek, overheden, inwoners, scholieren en studenten, politiek en bestuur, etc. Zij gaan vanuit verschillende invalshoeken (bijvoorbeeld sociale, economische, culturele, stedelijke en landelijke systemen) de toekomst van Flevoland onderzoeken.

Op basis van deze inzichten onderzoekt het atelier de toekomstperspectieven voor Flevoland. Dit is in samenhang met de omliggende gebieden. De perspectieven geven inzicht in de opgaven en kansen, die in de provincie kunnen worden aangepakt. Een aantal van deze opgaven vergt de inzet van de provincie. Andere opgaven vergt de inzet van andere partijen. Vernieuwende inzichten uit het atelier, die van betekenis kunnen zijn voor lopende provinciale dossiers, zullen - waar mogelijk - direct worden opgepakt.

Er vindt geen formele besluitvorming plaats over de eindresultaten van het atelier. De bevindingen presenteert het atelier op een publieke eindmanifestatie medio 2016.

Fase 2: De Omgevingsvisie Flevoland

In de tweede fase (2^e helft 2016) wordt de formele omgevingsvisie opgesteld. Het is een compact document van circa 20 pagina's, waarin onder meer zijn opgenomen:

- een beschrijving van de bijzondere kwaliteiten van Flevoland;
- de zes - inhoudelijke - kerntaken van de provincie;
- een overzicht van de hoofdlijnen beleid voor de provinciale wettelijke taken
- de maatschappelijke opgaven uit de Flevo-perspectieven, die de provincie in samenwerking met partners gaat oppakken;
- de vaste werkprincipes, die kenmerkend zijn voor de wijze waarop de provincie de hoofdlijnen wettelijke taken en maatschappelijke opgaven op samenhangende en integrerende wijze aanpakt;
- de wijze waarop nieuwe opgaven – in de loop van de tijd – kunnen worden toegevoegd c.q. actuele inzichten worden geassimileerd.

Conform de Omgevingswet is de OVF een zelfbindend document voor de provincie. Het representeert voor een langere periode de opstelling van het provinciaal bestuur. Om een gezamenlijk en breed gedragen opstelling te bepalen worden gedurende deze fase interactieve sessies van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten belegd.

Voorafgaand aan de besluitvorming leggen Gedeputeerde Staten het document ter consultatie voor aan partners (o.a. overheden, maatschappelijke organisaties). Hierbij is er speciale aandacht voor het verkrijgen en vastleggen van commitment van partijen voor de samenwerking bij de benoemde maatschappelijke opgaven.

De ontwerp OVF wordt eind 2016 bekendgemaakt en ter inspraak gelegd. Na deze inspraakprocedure krijgen Provinciale Staten de visie aangeboden voor besluitvorming.

Fase 3: Regionale maatschappelijke opgaven

In deze fase gaan we oogsten. Vanaf januari 2017 gaan we het strategische voorwerk uit de 1^e en 2^e fase ten aanzien van definiëring van de maatschappelijke opgaven, de oplossingsrichtingen en in samenwerking met partners omzetten in een operationele aanpak oftewel in nieuw beleid en bijbehorende uitvoeringsstrategieën. Hierbij behouden partners hun eigen verantwoordelijkheden. Maar in de samenwerking gaan we op zoek naar de wijze waarop we kennis, bestuurskracht, bevoegdheden en (uitvoerings)instrumenten bij elkaar kunnen brengen, zodat dit leidt tot effectief beleid en een krachtige uitvoering, zodat we met elkaar het verschil kunnen gaan maken. Denk bij de instrumenten bijvoorbeeld aan de inzet van wettelijke bevoegdheden (verordening, inpassingsplan, bestemmingsplan, regeling), investeringen, gezamenlijke uitvoeringsorganisatie etc. Ook zal de gezamenlijke ambitie en inzet op een geëigende manier worden vastgelegd in bijvoorbeeld een bestuursakkoord.

Voor de uitwerkingen is het vertrekpunt voor het provinciaal handelen vastgelegd in de omgevingsvisie (o.a. eigenheid Flevoland en werkprincipes). De opgaven worden geordend op basis van de zes kerntaken. Bij de start krijgen Provinciale Staten een (vervolg)startnotitie per kerntaak ter besluitvorming aangeboden. Hierin zijn opgenomen:

- de maatschappelijke opgaven binnen de kerntaak.
- kaders (bijvoorbeeld provinciaal beleid) en wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld PlanMER, programma's). Dit betreffen ook de relevante vigerende rijks- en provinciale kaders. In principe worden recent vastgestelde beleidsnota's, gebiedsprogramma's en bestuursconvenanten als uitgangspunt gehanteerd.
- werkwijze, planning, interactie met omgeving en besluitvormingsproces. Per maatschappelijke opgave worden de samenwerkingspartners aangegeven en de wijze waarop in gezamenlijkheid de besluitvorming gaat plaatsvinden. Dit is inclusief de rol en betrokkenheid van Provinciale Staten.
- tussen- en eindresultaten (bijvoorbeeld verdiepend onderzoek, plan MER, beleidsnota, convenanten, uitvoeringsstrategie, monitoring etc). Voor elke kerntaak is in het eindresultaat een beschrijving opgenomen van de wijze, waarop de beleidscyclus wordt vormgegeven (beleidsvorming, uitvoering, monitoring, evaluatie, bijstelling beleid inclusief adaptatie nieuwe maatschappelijke opgaven).

De planning voor de uitwerking varieert per kerntaak. Naar verwachting neemt voor het merendeel van de opgaven (ingedeeld naar de zes provinciale kerntaken) de uitwerking circa één jaar in beslag.

Aanvullend op de uitwerking van de maatschappelijke opgaven zal er ook sprake zijn van activiteiten op coördinatie niveau. Coördinerende activiteiten zijn bijvoorbeeld gericht op de afstemming en verdergaande integratie van de kerntaken. Instrumenten, die deze coördinatie faciliteren, zijn onder meer gebiedsprogramma's, investeringsagenda en

omgevingsverordening. Ook voor de aanpak van deze taken wordt begin 2017 een startnotitie aan Provinciale Staten aangeboden.

Betrokkenheid Provinciale Staten

De Provinciale Staten hebben in het proces van de OVF een formele kaderstellende en besluitvormende rol. Echter voor de OVF hebben Provinciale Staten een aanvullende ambitie uitgesproken. In de diverse besprekingen (o.a. Statenconferentie, College Uitvoering Programma) hebben de Staten aangegeven op een meer intensieve wijze bij de OVF betrokken te willen worden. Met de OVF wordt immers op vernieuwende wijze richting gegeven voor de langere termijn van de provinciale inzet (beleid en uitvoering). Inzet is om tijdens het proces bijeenkomsten te beleggen voor de Staten, die inspireren en leiden tot verdiepende inzichten. Bijeenkomsten die de mogelijkheid bieden voor een dialoog met diverse personen en partijen. En activiteiten die de gelegenheid bieden om met elkaar inzichten op te bouwen en te verdiepen.

In de startnotitie zijn diverse interactiemomenten met de Provinciale Staten opgenomen. Bijvoorbeeld de Staten worden in het atelier uitgenodigd om mee te denken over de Flevoperspectieven en in de tweede fase (omgevingsvisie) worden interactieve sessies georganiseerd. Hiernaast is het denkbaar dat de Staten - op eigen verzoek - gedurende het OVF proces gebruik maken van bijvoorbeeld meer of minder bekende methodieken zoals burgerjury, G1000, statenadviseur, gastsprekers, werkbezoeken of anderszins.

De OVF schetst de strategische hoofdkeuzen voor Flevoland voor de lange termijn. Hiermee heeft de OVF per definitie diverse raakvlakken met vele andere dossiers. Binnen GS heeft de gedeputeerde OVF een coördinerende rol. Hiernaast hebben alle gedeputeerden een eigen verantwoordelijk voor de dossiers, die in kader van de OVF worden opgepakt en uitgewerkt. In fase 3 zullen de beleidsuitwerkingen worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van de betreffende gedeputeerden. Parallel hieraan kan de betrokkenheid van PS worden vormgegeven.

Communicatiestrategie

De aanpak vraagt om een coherente communicatiestrategie, die van de drie fasen één verhaal maakt. Het moet zorgen voor een continue dialoog. Niet alleen met bekende partijen, maar ook met (nu nog) onbekende partijen.

Ieder fase heeft een eigen karakter en hiermee een andere verhouding tussen provincie en andere partijen. De communicatie/participatie wordt hierop afgestemd. Waar in fase één co-creatie en het genereren van inzichten en ideeën centraal staan, is fase twee meer een proces waarin de provincie - op basis van consultatie van de omgeving – zelf keuzes maakt. De communicatie speelt daarop in door telkens boodschappen en middelen aan te passen.

Als onderdeel van de communicatiestrategie wordt een online platform opgezet. Hier vindt een constante dialoog plaats, worden resultaten gepubliceerd, kunnen partijen elkaar vinden, worden bijeenkomsten aangekondigd en uitleg gegeven over het proces.

Door slim om te gaan met eigen publicaties, inzet Omroep Flevoland, social media, publiciteit, video, blogs etc. creëren we een constante reuring rondom de OVF, opdat het proces binnen en buiten de provincie tot leven gaat komen en levendig blijft.

Begroting

Voor de OVF is op basis van het coalitieakkoord 2015-2019 in de perspectiefnota 2015 een budget van € 1.0 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2015-2017.

Tijdljn

Bovenstaande aanpak leidt tot de volgende tijdljn en beslismomenten voor Provinciale Staten.

1 november 2015	start Atelier Flevo-perspectieven
	informele bijeenkomsten in kader van Atelier o.a. voor Provinciale Staten
Medio 2016	publieke eindpresentatie Atelier Flevo-perspectieven
Medio 2016	start fase 2: opstellen Omgevingsvisie Flevoland
	informele interactieve sessie Omgevingsvisie o.a. voor Provinciale Staten
Eind 2016	vaststelling Ontwerp Omgevingsvisie Flevoland
	ter visie legging
Begin 2017	besluit Provinciale Staten Omgevingsvisie Flevoland
Begin 2017	besluit Provinciale Staten vervolg startnotities fase 3 (inclusief besluit over samenwerking door partners)
Eind 2017	besluit Provinciale Staten beleidsuitwerkingen maatschappelijke opgaven en uitvoeringsstrategieën (inclusief besluit partners over beleidsuitwerkingen en uitvoeringsstrategieën)