



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



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.

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 Flevoland Straks 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 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.

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 secreta is, de voorzitter,

. J. Tijl - L. Verbeek