



Leren van de omgevingsvisie

Samen maken we Flevoland

Tussenrapportage Omgevingsvisie FlevolandStraks



Opdrachtgever: **Gedeputeerde Staten van provincie Flevoland**
Ons kenmerk: A21PFL-055
Samenstellers: **Lysias Advies**
Jan Jaap de Graeff
Leonie van der Kruk
Carla de Rie
Datum: 30 november 2021
Fotografie: p. 14: Just Justa, p. 24: Dick Vos, p. 31: Allan Schaap,
p. 40: Fotostudio Wierd, p.43: Provincie Flevoland



Leren van de omgevingsvisie

Tussenrapportage Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

Inhoud

Samenvatting	1
1. Tussenrapportage	8
1.1. Inleiding	8
1.2. Achtergrond en vraagstelling	8
1.3. Aanpak van de opdracht	10
1.4. Hoofdlijn stelsel Omgevingswet	11
1.5. Leeswijzer	12
2. Totstandkoming en karakter Omgevingsvisie Flevoland <i>Straks</i>	14
2.1. Inleiding	14
2.2. Totstandkoming Omgevingsvisie Flevoland <i>Straks</i>	14
2.3. Essentie en karakter van de visie	16
2.4. Omgevingsprogramma, omgevingsverordening en overige instrumenten	17
2.5. Overige beleidsdocumenten	19
2.6. Leren van de eerste ervaringen	20
3. Bevindingen en analyse	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Scope Omgevingsvisie Flevoland <i>Straks</i>	21
3.3. Sturing	24
3.4. Uitvoering en organisatie	27
3.5. Conclusies	32
4. Aanbevelingen	35
4.1. Inleiding	35
4.2. Aanbevelingen met betrekking tot scope	35
4.3. Aanbevelingen met betrekking tot sturing	38
4.4. Aanbevelingen voor uitvoering en organisatie	40
5. Hoe verder?	43
5.1. Inleiding	43
5.2. Aanpassing van de visie	43
5.3. Bevorderen uitvoering	45
5.4. Betrekken buitenwereld	45
5.5. Volgende evaluatie	45
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie, gesprekspartners en deelnemers interne reflectiesessie	46
Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde documenten	48
Bijlage 3: Het stelsel van de Omgevingswet	49



Samenvatting

Aanleiding en achtergrond

Provinciale Staten van Flevoland stelden in 2017 de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* vast. Voor de totstandkoming van deze visie is – op initiatief van PS – destijds een proces gestart waarbij samen met de buitenwereld een visie is opgesteld met als horizon 2030 en verder. In 2017 is bewust gekozen voor een compacte visie op hoofdlijnen, met flexibiliteit en adaptiviteit als belangrijke uitgangspunten. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* was een van de eerste provinciale omgevingsvisies.

Inmiddels werkt de provincie ruim vier jaar aan de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Er is in deze periode ervaring opgedaan met het werken met het instrumentarium van de Omgevingswet. Zo zijn het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening ontwikkeld. Daarnaast fungeerde de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* als belangrijke basis voor het coalitieakkoord 2019–2023 en de programmabegroting.

In de afgelopen vier jaar hebben zich ook de nodige ontwikkelingen voorgedaan. Zo is er een Klimaatakkoord gekomen en is het debat over klimaat en duurzame energie geïntensiveerd. Het beleid met betrekking tot de (toekomst van de) landbouw is in beweging, mede als gevolg van het stikstofvraagstuk. De woningbouwopgave voor Flevoland is forsler dan enkele jaren geleden gedacht, hetzelfde geldt voor de wateropgave. Dit roept de vraag op of (het instrumentarium in het verlengde van) de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* toereikend is en effectief wordt ingezet voor het accommoderen van ontwikkelingen die op Flevoland afkomen en die gepaard gaan met (concurrerende) ruimtevragen.

Doel en vraagstelling van de opdracht

Het college van Gedeputeerde Staten heeft afgesproken in deze bestuursperiode een tussenrapportage over de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* op te stellen die inzichtelijk maakt “waar we staan en hoe we verder zouden moeten gaan.” Deze tussenrapportage is één van de bouwstenen voor de bredere evaluatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en is bedoeld om te kunnen bepalen in hoeverre deze visie nog actueel is, dan wel moet worden bijgesteld.

Het doel van deze tussenrapportage is ook om inzicht te bieden in externe ontwikkelingen die invloed hebben op de (opgaven in de) Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, evenals inzicht in de eentijdsheid van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en zicht op waar de provincie staat in de realisatie van de geformuleerde ambities. Ook wilde de provincie laten onderzoeken of het instrumentarium op een goede manier is gebruikt en hoe het uitgangspunt van adaptiviteit en flexibiliteit van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in de praktijk heeft gewerkt. Daarnaast is deze tussenrapportage bedoeld om te verkennen wat passende vervolgstappen zijn (hoe verder?). Het college van Gedeputeerde Staten trad op als opdrachtgever.

Aanpak van de opdracht

Voor de uitvoering van deze opdracht analyseerden we de beschikbare relevante documenten en voerden we gesprekken binnen en buiten de provincie, op ambtelijk en bestuurlijk niveau. We brachten in ons onderzoek een ordening aan naar de aspecten: scope, sturing, uitvoering en organisatie.



Op basis van onze onderzoeksresultaten en onze bredere kennis en ervaring stelden we vervolgens deze rapportage op. Onze rapportage is overigens niet gericht op een beoordeling van wat sinds 2017 is gedaan en tot stand is gebracht. Dit rapport is met name bedoeld om van de opgedane ervaringen te leren.

Scope: Reikwijdte

Onder de scope van een omgevingsvisie verstaan wij twee van elkaar te onderscheiden aspecten, te weten:

- Welk terrein bestrijkt de omgevingsvisie (de reikwijdte)?
- Welke opgaven worden in de omgevingsvisie geadresseerd?

Vanzelfsprekend is er een verband tussen reikwijdte en opgaven: Hoe groter het terrein dat door de omgevingsvisie wordt bestreken, hoe meer en hoe meer uiteenlopend de opgaven die er binnen (kunnen) vallen.

In de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* van 2017 is gekozen voor een brede opzet, met als argument dat de fysieke, sociale en economische ontwikkelingen met elkaar samenhangen. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* richt zich op “alle strategische hoofdoggaven voor de lange termijn (tien à vijftien jaar) die bepalend zijn voor de toekomst van Flevoland”. Daarmee wordt verder gegaan dan in veel andere omgevingsvisies (op de verschillende overheidsniveaus) gangbaar is. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de inhoud van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* niet het gehele werkterrein (en daarmee niet alle hoofdoggaven) van de provincie Flevoland omvat. Uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* wordt niet duidelijk op basis van welke afwegingen de selectie van strategische opgaven in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* tot stand is gekomen. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over de vraag waar de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nu precies over gaat en is ook in de toekomst niet helder welke opgaven wel of niet binnen de Omgevingsvisie passen.

Scope: Opgaven

Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is destijds gekozen voor drie kernopgaven (Het verhaal van Flevoland, Krachtige samenleving en Ruimte voor initiatief) en vier strategische opgaven (Duurzame energie, Regionale kracht, Circulaire economie en Landbouw meerdere smaken). Het onderscheid tussen kernopgaven en strategische opgaven is de afgelopen jaren vervaagd.

Over de drie kernopgaven is in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* aangegeven dat deze opgaven de kern vormen voor alle ontwikkelingen waar de provincie Flevoland bij betrokken is en daarom een generieke doorwerking hebben, zowel naar de strategische opgaven, als naar de andere dossiers van de provincie. Uit de monitor komt naar voren dat bij de opgave ‘Ruimte voor Initiatief’ hiervoor aandacht is geweest. Bij de andere twee kernopgaven is deze doorwerking in de praktijk niet duidelijk.

In relatie tot de strategische opgaven is er sinds 2017 het nodige veranderd. Bij het thema Duurzame energie is er aanleiding dit thema te verbreden naar Klimaat en (duurzame) energie. Ook voor de opgave Landbouw meerdere smaken is er, mede als gevolg van het stikstofvraagstuk, reden voor heroriëntatie en actualisatie.



Daarnaast zijn er nieuwe thema's die in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* niet als zodanig zijn benoemd maar daar mogelijk wel voor in aanmerking komen. Dit betreft de volgende thema's: de woningbouwopgave, de wateropgave en de biodiversiteits- en natuuropgave.

In de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* heeft de samenhang tussen de verschillende strategische opgaven geen aandacht gekregen. Die samenhang is wel van belang, op inhoud (beleid met betrekking tot de ene opgave beïnvloedt immers het beleid binnen de andere opgave) en ruimtelijk (gezien de benodigde ruimte om alle vragen te accommoderen).

Sturing en samenwerking

Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is bewust gekozen voor een compacte visie op hoofdlijnen, waarbij ook een bewuste keuze is gemaakt om – vanuit de wens van flexibiliteit en adaptiviteit – doelstellingen niet nader te concretiseren, in kwalitatieve dan wel kwantitatieve zin. Zowel intern als door externe partners wordt de wens tot sturing door de provincie op inhoud en in ruimtelijke zin uitgesproken. Vanuit het Rijk wordt nadrukkelijk gekeken naar de realisatiekracht van regio's, waarbij de provincie Flevoland wordt gezien als één regio. Tegelijkertijd is door externe partners van de provincie aandacht gevraagd voor een zekere vrijheid van handelen om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun werk te kunnen doen.

Uitvoering

De provincie heeft verschillende documenten opgesteld en instrumenten ontwikkeld die van belang zijn voor (het zicht houden op) de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, zoals het omgevingsprogramma, de uitwerkingsagenda's, de monitor en de programmabegroting. In deze instrumenten en documenten komt een groot aantal activiteiten naar voren in relatie tot de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Echter, hoe deze activiteiten zich verhouden tot de te realiseren doelen en ambities, is lang niet altijd helder. Daarnaast zijn doelen veelal niet geconcretiseerd (kwalitatief dan wel kwantitatief). Dat maakt het lastig om te beoordelen in hoeverre doelen worden bereikt. Door de veelheid aan documenten ontbreekt het aan helder zicht op de stand van de uitvoering. Daarnaast ontbreekt het aan congruentie tussen de documenten. Zo corresponderen de opgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* niet met het omgevingsprogramma. Ook de programmabegroting heeft (om op zichzelf begrijpelijke redenen) een bredere reikwijdte dan de omgevingsvisie.

Dit betekent dat er beperkt zicht is op de effectiviteit van de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en op de mate waarin ambities van de omgevingsvisie worden gerealiseerd. Dit neemt niet weg dat er op de opgaven van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* stappen zijn gezet, waarbij die stappen overigens niet altijd omgevingsvisie-gestuurd zijn.

Organisatie

De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is tot stand gekomen onder regie van een externe 'ateliermeester', met ondersteuning van een atelierteam. Gevolg van deze aanpak is dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* los van de provinciale organisatie tot stand is gekomen. Het ontbrak daardoor aan eigenaarschap van de omgevingsvisie binnen de provinciale organisatie. Het aanstellen van trekkers per opgave is een belangrijke stap geweest om de uitvoering van de omgevingsvisie op gang te brengen.



We hebben ook geconstateerd dat verschillende trekkers zoekende zijn, vanwege het ontbreken van concrete doelen. Ook wordt een gebrek ervaren aan sturing op de samenhang en op het geheel van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en is sprake van een moeizame samenwerking tussen de opgavetrekkingen en de afdelingen binnen de provincie.

Het vaststellen van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* betekende niet vanzelfsprekend dat er extra budget beschikbaar is gesteld voor het uitvoeren van deze visie. Middelen worden doorgaans gekoppeld aan een programma dat concrete doelen en/of activiteiten bevat. Bij het vaststellen van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* ontbrak het aan een programma om middelen aan te koppelen. Wel zijn er middelen ingezet via het coalitieakkoord, de programmabegroting en door herschikking van bestaande middelen en menskracht. De beperkte financiën vormen wel een knelpunt, maar dwingen tegelijkertijd tot creativiteit en tot samenwerking.

Conclusies

Op basis van onze bevindingen en analyses, formuleren we in deze rapportage de volgende conclusies:

1. In 2017 is een bewuste keuze gemaakt voor een beknopte omgevingsvisie op hoofdlijnen. In de visie zijn zeven opgaven gedefinieerd, waarbij er – vanwege de wens van adaptiviteit en flexibiliteit – voor gekozen is de opgaven nauwelijks te voorzien van doelen (kwalitatief, dan wel kwantitatief). Evenmin is in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* gekozen voor ruimtelijke sturing. Beoogd werd de uitvoering van de visie programmatisch te laten plaatsvinden.
2. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* heeft in 2017 een agenderende functie gehad. Door brede betrokkenheid van de buitenwereld zijn onderwerpen naar voren gekomen die op dat moment minder nadrukkelijk op de agenda van de provincie stonden. Daarmee heeft de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* betekenis gehad voor het versterken van de positie van de provincie op bepaalde thema's. Ook de samenwerking met andere overheden is daardoor verbeterd.
3. Uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* wordt niet duidelijk op basis van welke afwegingen de selectie van opgaven in deze visie tot stand is gekomen. Dat leidt tot onduidelijkheid over de vraag welk terrein de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nu precies bestrijkt. Daarnaast is er in deze visie geen aandacht voor de samenhang tussen de verschillende strategische opgaven. Bovendien doen zich inmiddels nieuwe ontwikkelingen voor die kunnen leiden tot hetzij actualisatie van bestaande opgaven, hetzij het toevoegen van nieuwe opgaven.
4. Daarenboven is er inmiddels ook meer behoefte aan richtinggevende sturing, zowel intern bij de provincie als extern bij medeoverheden en andere partners, met behoud van de eigen bewegingsruimte die zij vanuit hun verantwoordelijkheid nodig hebben.
5. Eén van de specifieke ambities van de provincie met betrekking tot de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is een wederkerige samenwerking met partners. Het belang van samenwerking wordt nadrukkelijk onderkend in de omgevingsvisie. Echter, een samenwerkingsstrategie is niet verder uitgewerkt. Met de Flevotop is aandacht gegeven aan de betrokkenheid van de inwoners van de provincie. Daaraan is geen (structureel) vervolg gegeven.
6. De totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* onder regie van een externe 'ateliermeester' heeft als keerzijde dat de visie los van de provinciale organisatie tot stand is gekomen. Gevolg daarvan is dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de Flevo-principes niet zijn geïnternaliseerd en de uitvoering van deze visie een moeizame start kende.

7. De uitwerking van de drie kernopgaven ('Verhaal van Flevoland', 'Krachtige Samenleving' en 'Ruimte voor Initiatief') als kern voor alle ontwikkelingen waar de provincie Flevoland bij betrokken is, is ter hand genomen. Doorwerking daarvan in de strategische opgaven is in de praktijk (nog) niet goed zichtbaar. Het onderscheid tussen kernopgaven en strategische opgaven is in de loop der tijd vervaagd.
8. De voortgang van de programma's per opgave is wisselend. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* bevat de aankondiging dat per opgave een programma wordt uitgewerkt. In plaats daarvan zijn de Uitwerkingsagenda 2019 en de Uitwerkingsagenda 2020 – 2025 opgesteld. Deze agenda's bevatten overzichten van uit te voeren activiteiten om de ambities te realiseren, maar leggen geen nadrukkelijke verbinding tussen doelen en activiteiten.
9. Het algehele beeld is dat aan de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* hard en met wisselend succes wordt gewerkt. Uit de verschillende documenten komt een groot aantal activiteiten naar voren in relatie tot de opgaven uit de visie. Om verschillende redenen is het echter moeilijk om antwoord te geven op de vraag hoe ver de uitvoering nu is gevorderd.
 - Zo is lang niet altijd helder hoe de uitgevoerde of voorgenomen activiteiten zich verhouden tot de te realiseren doelen en ambities.
 - Daarnaast zijn doelstellingen veelal niet geconcretiseerd (kwalitatief dan wel kwantitatief) (zie ook conclusie 1).
 - Ook de veelheid aan documenten, die onderling niet congruent zijn, leidt ertoe dat er geen helder zicht is op de uitvoering van de omgevingsvisie.
 - Daarnaast ontbreekt het aan inhoudelijke samenhang en sturing op het geheel. Het onderlinge coördinatieoverleg van de opgavetrekkingen voldoet niet aan de behoefte aan sturing op het geheel en is daar ook niet voor bedoeld.Om deze redenen is er beperkt zicht op de effectiviteit van de uitvoering.
10. De wijze waarop de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in programmatische zin uitwerking heeft gekregen, heeft als gevolg dat er geen structurele meerjarige financiering beschikbaar is gesteld. Het ontbrak aanvankelijk aan een programma om middelen aan te koppelen. Wel zijn er middelen ingezet via het coalitieakkoord en de programmabegroting.
11. Provinciale Staten hebben destijds nadrukkelijk het voortouw genomen voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Nadien is weinig gesproken over en gestuurd op de uitvoering. De periode waarin dat zou moeten gebeuren, is een bestuurlijke en politieke afweging.
12. Het instrumentarium van de provincie om te interveniëren in het gemeentelijke omgevingsbeleid is deels nog in ontwikkeling. Dit onderwerp verdient nadere aandacht in de evaluatie in 2022.

Aanbevelingen

Voor het formuleren van onze aanbevelingen hebben wij als uitgangspunt genomen onze opvatting dat de provincie Flevoland sterker dan voorheen moet gaan sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving binnen haar grondgebied. Dat is nodig om invulling te geven aan de ook in deze provincie qua aantal en zwaarte toenemende omgevingsopgaven. De provincie is vanuit haar rol als gebiedsregisseur bij uitstek geëquipeerd om bovengemeentelijke belangen af te wegen en dwarsverbanden aan te brengen tussen de verschillende opgaven, zowel inhoudelijk als ruimtelijk. Ook vanuit het Rijk wordt nadrukkelijk gekeken naar de realisatiekracht van regio's (waarbij voor Flevoland geldt dat de schaal van de provincie samenvalt met het regionale schaalniveau).

De omgevingsvisie dient hiervoor de basis te leggen, gevolgd door een samenhangend systeem van programmering van uitvoeringsactiviteiten, monitoring en terugkoppeling naar het beleid. Dit moet gepaard gaan met overleg met de buitenwereld en met een ambtelijke organisatie die zodanig is toegerust dat ambities en doelstellingen goed worden doorvertaald en tot uitvoering worden gebracht.

Wij doen in dat perspectief de volgende aanbevelingen:

1. **Scope/reikwijdte:** Maak in de evaluatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, of volgend daarop, een duidelijke keuze voor de reikwijdte van de omgevingsvisie en relateer die keuze aan de inhoud en uitwerking ervan.
2. **Scope/opgaven:** Pas de bestaande strategische opgaven van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* deels aan en voeg enkele nieuwe toe. Overweeg op enig moment een bundeling van (de resultaten van) alle lopende trajecten die de gewenste ontwikkeling van de provincie op lange termijn verkennen.
3. **Sturing:** Stuur sterker op doelstellingen (kwantitatief en/of kwalitatief) en op ruimtelijke ordening (gezien de benodigde ruimte om alle vragen te accommoderen), met nauwe betrokkenheid van derden. Pas de omgevingsverordening dienovereenkomstig aan.
4. **Samenwerking:** Overleg structureel op bestuurlijk niveau tussen provincie, gemeenten en waterschap over de opstelling, aanpassing en uitvoering van de verschillende omgevingsvisies. Betrek daarbij het maatschappelijk middenveld en vergroot de betrokkenheid van de inwoners van de provincie.
5. **Uitvoering en organisatie:** Vergroot de inzichtelijkheid in de effectiviteit van de uitvoering door het aantal documenten terug te brengen, voorzie dit beperkte aantal documenten van ambities en concrete doelen (kwalitatief dan wel kwantitatief), bewaak de samenhang, tref hiervoor de organisatorische voorzieningen en blaas de Flevo-principes uit de omgevingsvisie van 2017 nieuw leven in.

Over de stappen die het huidige college van GS de komende periode kan zetten, formuleren we de volgende aanbevelingen.

Aanpassing van de visie

6. Neem nog in deze collegeperiode een standpunt in over de reikwijdte van de omgevingsvisie, over de te actualiseren opgaven en over een toekomstbeeld voor de provincie als geheel. Ga op basis daarvan vooralsnog verder met de uitvoering van de visie.
7. Bepaal per opgave in welke mate daaraan nog in deze collegeperiode doelstellingen kunnen worden gekoppeld (kwalitatief dan wel kwantitatief, inclusief termijnen). Onderzoek wat de ruimtelijke effecten daarvan zijn en welke keuzes op dat punt gemaakt moeten worden.
8. Pas de omgevingsvisie aan bij aanvang van de eerstvolgende periode van provinciale en gedeputeerde staten. Neem dan een besluit over de vraag of (inhoudelijke en ruimtelijke) doelstellingen in de visie zelf thuis horen, dan wel in het daarmee samenhangende (periodiek bij te stellen) omgevingsprogramma. Bezie in samenhang daarmee de rol van provinciale staten, in het bijzonder als het gaat om de vaststelling van het omgevingsprogramma.



Bevorderen uitvoering

9. Ontwikkel een systematiek om zicht te houden op de uitvoering, zodat dit na de Statenverkiezingen in 2023 kan worden aangereikt aan het nieuwe college van GS. Deze systematiek dient te zijn gericht op het creëren van scherper overzicht en betere samenhang, op basis van collegialiteit van het bestuur en de bereidheid om daar waar het knelt (bijvoorbeeld in het samenspel met andere overheden) politieke keuzes te maken en knopen door te hakken.
10. Ga nog deze collegeperiode aan de slag met de aanbevelingen voor het versterken van de ambtelijke organisatie (zie hiervoor bij aanbeveling 5).

Betrekken buitenwereld

11. Deel als college van GS de uitkomsten van de evaluatie met de buitenwereld en licht toe welke opvolging daaraan wordt gegeven.

Volgend evaluatiemoment

12. Bepaal een nieuw evaluatiemoment, bijvoorbeeld aan het eind van de eerstvolgende collegeperiode.



1. Tussenrapportage

1.1. Inleiding

Voor u ligt de tussenrapportage over de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Deze omgevingsvisie is in 2017 door Provinciale Staten van Flevoland vastgesteld. In dit eerste hoofdstuk geven we een beknopte schets van de achtergrondsituatie en de aanleiding voor deze tussenrapportage. We beschrijven de vraag die aan ons is voorgelegd en lichten toe hoe we deze opdracht hebben aangepakt. De paragraaf daarna bevat een toelichting op het stelsel van de Omgevingswet. Deze toelichting benutten we in het vervolg van deze rapportage als referentiekader. We sluiten dit hoofdstuk af met een leeswijzer, waarin we de opbouw van deze rapportage nader toelichten.

1.2. Achtergrond en vraagstelling

Schets achtergrondsituatie

Na een integraal en intensief proces hebben Provinciale Staten van Flevoland, in samenwerking met relevante partners in de regio, in 2017 de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* vastgesteld. Deze visie formuleert de ambities op hoofdlijnen met als horizon 2030 en verder. Voor de uitwerking van de visie is een agenda vastgesteld. De meeste recente Uitwerkingsagenda heeft betrekking op de periode 2020 – 2025. In mei 2021 verscheen de eerste 'Monitor Omgevingsvisie Flevoland *Straks*' over de stand van zaken van uitvoering van de Omgevingsvisie.

Inmiddels werkt de provincie ruim vier jaar aan de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Dat roept de vraag op hoe het staat met de realisatie van de visie, welke ervaringen zijn opgedaan en wat daarvan kan worden geleerd. Bovendien heeft de wereld de afgelopen jaren niet stilgestaan en zijn er nieuwe opgaven op Flevoland afgekomen.

Medio 2021 was daarom een goed moment om te reflecteren op relevante veranderingen in de context van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de balans op te maken van de uitvoering van deze visie.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft afgesproken in deze bestuursperiode een tussenrapportage over de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* op te stellen die inzichtelijk maakt “waar we staan en hoe we verder zouden moeten gaan.” Deze tussenrapportage is één van de bouwstenen voor de bredere evaluatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en is bedoeld om te kunnen bepalen in hoeverre deze visie nog actueel is, dan wel moet worden bijgesteld. Andere bouwstenen hiervoor zijn de Monitor Omgevingsvisie Flevoland *Straks* (mei 2021) en het Panorama Flevoland, dat ambtelijk wordt voorbereid.

Doel en vraagstelling

Het doel van deze tussenrapportage is om de provincie (het bestuur en de organisatie) inzicht te bieden in externe ontwikkelingen die invloed hebben op de (opgaven in de) Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, evenals inzicht in de eigentijdsheid van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en zicht op waar de provincie staat in de realisatie van de geformuleerde ambities.

Ook wilde de provincie laten onderzoeken of het instrumentarium op een goede manier is gebruikt, in hoeverre de interventies vanuit de opgaven de juiste zijn geweest, hoe het uitgangspunt van adaptiviteit en flexibiliteit van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in de praktijk heeft gewerkt, in hoeverre dit uitgangspunt ervoor heeft gezorgd dat de visie actueel is gebleven en een leidraad vormde voor verdere uitwerking van ambities. Daarnaast is deze tussenrapportage bedoeld om te leren van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en om te verkennen wat passende vervolgstappen zijn (hoe verder?)

Voor het opstellen van deze tussenrapportage zijn in de opdracht de volgende vragen geformuleerd:

- Liggen we op koers wat betreft de ambities van de Omgevingsvisie?
- Wat zien we aan ontwikkelingen en hoe werken we aan de Omgevingsvisie (conform ‘de bedoeling’)?
- Hoe doen we het tot nu toe? Hoe organiseren we de uitvoering? Hebben/gebruiken we de juiste instrumenten (ook in het licht van de Omgevingswet en de gedachte van bestuurlijke vernieuwing)?
- Waar staan we nu, hoe nu verder?
- Welke politiek-bestuurlijke vragen vloeien hieruit voort?

In de opdracht is tenslotte opgemerkt dat Provinciale Staten op basis van de verschillende bouwstenen kunnen bespreken of er aanleiding is om de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* tussentijds bij te stellen of aan te vullen. Ook kan worden bepaald of er aanleiding is om de sturingsfilosofie, de organisatie en de borging van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* te wijzigen.

Het college van Gedeputeerde Staten trad op als opdrachtgever.



1.3. Aanpak van de opdracht

Onderzoekskader

De uitvoering van deze opdracht zijn we in juni 2021 gestart met het opstellen van een onderzoekskader. In dit onderzoekskader hebben we een ordening aangebracht in de vragen die voor deze opdracht relevant zijn. Daarmee is tegelijkertijd gezorgd voor een afbakening van de opdracht. Op basis van dit kader hebben we het onderzoek geordend naar de aspecten: scope, sturing, organisatie en uitvoering.

Fasering van het onderzoek

Voor de uitvoering van onze opdracht hebben we enkele fasen onderscheiden, te weten: een voorbereidingsfase, een onderzoeksfase, een reflectiefase en een rapportagefase. Elke fase is afgesloten met een bijeenkomst van de voor dit onderzoek ingestelde begeleidingscommissie (zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie).

Tijdens de voorbereidingsfase voerden we gesprekken met een aantal sleutelfiguren (zie bijlage 1 voor overzicht gesprekspartners), waarbij het doel was de scope van het onderzoek vast te stellen. Uitkomst van deze fase is dat gekozen is voor een brede scope, waarbij het totaal van de Omgevingsvisie wordt betrokken en minder de diepte wordt ingegaan voor de zeven opgaven binnen de Omgevingsvisie.

Daarnaast is tijdens de voorbereidingsfase een aantal dilemma's benoemd, zoals de vraag wat inhoudelijk onderdeel zou moeten uitmaken van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* (reikwijdte van de fysieke leefomgeving of breder), de ordening van opgaven en in samenhang daarmee de wens tot en de wijze van sturing (op inhoud, met wie, op welke wijze). Een tweede dilemma betrof de behoefte aan flexibiliteit en adaptiviteit versus de behoefte aan focus, concrete doelen en (richtinggevende) sturing. Een derde dilemma betrof de vraag hoe de provincie kan werken aan dergelijke opgaven, met behoud van eigen (lokale) bevoegdheden van medeoverheden, waarbij de sturing vanuit de provincie in deze tijd wat meer richtinggevend of dwingend en minder vrijblijvend kan zijn. Deze dilemma's hebben we een plek gegeven in de uitvoering van ons onderzoek en in deze rapportage.

Als onderdeel van de voorbereidingsfase organiseerden we een informerende bijeenkomst (op 1 september jl.) en een werksessie (op 6 oktober jl.) met Provinciale Staten. Tijdens deze laatste sessie was er voor de Statenleden de gelegenheid om aan te geven wat voor hen de belangrijkste accenten zijn voor de tussenrapportage, binnen de opdracht zoals door GS aan ons verstrekt. Tijdens de werksessie van 6 oktober hebben Provinciale Staten aandacht gevraagd voor de volgende onderwerpen:

- De breedte en de scope van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.
- De sturingsvraag.
- Provinciegrensoverschrijdende opgaven.
- Participatie en betrokkenheid van inwoners.
- De effectiviteit van de uitvoering.

Deze onderwerpen hebben we een plaats gegeven in ons onderzoek.



Vervolgens analyseerden we tijdens onderzoeksfase de relevante documenten en voerden we gesprekken met interne en externe betrokkenen (zie bijlage 1 voor overzicht gesprekspartners en bijlage 2 voor overzicht geraadpleegde documenten).

Daarnaast spraken we op 12 oktober met Gedeputeerde Staten over de tussenstand van de tussenrapportage. We deelden op dat moment onze voorlopige bevindingen en eerste analyse en bespraken de mogelijke denkrichtingen voor advisering.

De reflectiefase kreeg invulling met een interne reflectiesessie op 18 november met de opgavetrekkingen en andere betrokkenen binnen de provincie bespraken we de onderzoeksresultaten: *“Zijn deze herkenbaar en goed beredeneerd en zijn er mogelijk witte vlekken?”* Deze bijeenkomst zorgde voor verificatie van de onderzoeksresultaten en voor verdere aanscherping en aanvulling van onze analyse (zie bijlage 1 voor overzicht deelnemers aan deze sessie).

Op basis van onze onderzoeksresultaten en onze bredere kennis en ervaring stelden we vervolgens tijdens de rapportagefase deze rapportage op. De opdracht is uitgevoerd in de periode van juni t/m november 2021.

1.4. Hoofdlijn stelsel Omgevingswet

In deze paragraaf schetsen we de hoofdlijnen van het stelsel van de Omgevingswet. Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk, benutten we deze toelichting in het vervolg van onze rapportage als referentiekader. Een meer uitgebreide toelichting is opgenomen in bijlage 3.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een aangenomen wet die nog niet in werking is getreden. Deze wet beoogt een vergaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. In de nieuwe wet zijn tientallen wetten en honderden regels op het terrein van de fysieke leefomgeving gebundeld.

De belangrijkste doelen van de Omgevingswet zijn *“het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit voor inwoners en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften”* (artikel 1.3).

Met de Omgevingswet wil het kabinet onder meer de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen; gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven; en meer ruimte bieden voor particuliere ideeën (op basis van ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’).

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategische integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. De omgevingsvisie is een verplicht instrument voor het Rijk, de provincie en de gemeente. Het Rijk maakt een nationale omgevingsvisie, de provincie een provinciale omgevingsvisie en de gemeente een gemeentelijke omgevingsvisie.



De omgevingsvisie is 'zelfbindend' voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. Zelfbindend betekent dat het opgestelde document (de omgevingsvisie) alleen verplichtingen schept voor degene die het document heeft gemaakt. De omgevingsvisies van het Rijk en van de provincies werken weliswaar niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de gemeente, wel kent de Omgevingswet het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De gemeenteraad of Provinciale Staten moeten in hun omgevingsvisie laten zien dat zij de omgevingsvisies van andere relevante bestuursorganen hebben betrokken bij het opstellen van hun eigen visies (artikelen 2.2 en 3.3 Omgevingswet).

De omgevingsvisie is 'vormvrij'. Dit betekent dat de wet vrijwel geen voorwaarden stelt aan de vorm en de inhoud van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie dient wel aan enkele wettelijke eisen te voldoen. Zo bevat de omgevingsvisie volgens de Omgevingswet (artikel 3.2):

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving.

Omgevingsprogramma

Het omgevingsprogramma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is (art. 3.5 onder a Omgevingswet). Het omgevingsprogramma regelt de uitvoering van het omgevingsbeleid en maakt de doelen van de omgevingsvisie concreet. Daarnaast bevat het programma maatregelen, die als doel kunnen hebben: het voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 3.5 onder b Omgevingswet).

Het programma is geen integraal instrument. Uit artikel 3.5 van de Omgevingswet volgt dat het beleid en de maatregelen moeten zien op een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het programma een sectoraal, gebiedsgericht of themagericht karakter kan hebben en verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving kan bevatten.

Omgevingsverordening

De provinciale omgevingsvisie vormt het kader voor de omgevingsverordening. De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet moet elke provincie verplicht één omgevingsverordening vaststellen die bestaande verordeningen samenvoegt en vervangt. Het omgevingsplan van de gemeente dient in overeenstemming te zijn met de door de provincie gegeven instructieregels.

1.5. Leeswijzer

In deze leeswijzer lichten we de opbouw van deze rapportage nader toe.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en gaan we nader in op de essentie en het karakter van de visie. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 2 de wijze waarop de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* uitwerking heeft gekregen. Ook gaan we in op verschillende (beleids)ontwikkelingen die raakvlakken hebben met de omgevingsvisie.



Hierbij gaat het om zowel om de uitwerking van de omgevingsvisie als om sporen die parallel lopen aan de uitwerking en uitvoering van de omgevingsvisie.

Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen en onze analyse. Dit hoofdstuk is geordend naar de aspecten zoals onderscheiden in ons onderzoekskader (scope, sturing, uitvoering en organisatie). De slotparagraaf van hoofdstuk 3 bevat onze conclusies.

Onze aanbevelingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4. We sluiten deze rapportage af met hoofdstuk 5 'Hoe verder'. In dat hoofdstuk adresseren we de politiek-bestuurlijke vragen en geven we aan welke stappen het huidige college van GS kan zetten.



2. Totstandkoming en karakter Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. We kijken terug wanneer en door wie er richtinggevend keuzes zijn gemaakt en hoe deze keuzes in de uiteindelijke omgevingsvisie tot uiting zijn gekomen. We lichten daarna de essentie en het karakter van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nader toe.

Vervolgens beschrijven we in dit hoofdstuk de wijze waarop de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* uitwerking heeft gekregen. Ook gaan we in op verschillende (beleids)ontwikkelingen die raakvlakken hebben met de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Hierbij gaat het om zowel om de uitwerking van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* als om sporen die parallel lopen aan de uitwerking en uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.

2.2. Totstandkoming Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

Van omgevingsplan naar omgevingsvisie

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, is de provinciale omgevingsvisie een vereiste op grond van de Omgevingswet. Hoewel de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, zijn verschillende overheden al aan de slag gegaan met het opstellen van een omgevingsvisie. Dit geldt ook voor de provincie Flevoland. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is vastgesteld op 8 november 2017 en was één van de eerste provinciale omgevingsvisies.

Voordat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* werd vastgesteld, vigeerde het Omgevingsplan Flevoland (2006-2015). Gezien de eindigheid van het Omgevingsplan is in het coalitieakkoord Flevoland “2015-2019 Flevoland: Innovatief en Ondernemend” (mei 2015) aangekondigd dat in deze bestuursperiode een nieuwe omgevingsvisie zou worden opgesteld, als vervanging van het visiedeel van het Omgevingsplan 2006.

Actieve rol Provinciale Staten

Provinciale Staten zijn bevoegd gezag voor het vaststellen van de provinciale omgevingsvisie. PS van Flevoland hebben in 2015 uitgesproken om op een intensieve wijze bij de nieuwe omgevingsvisie betrokken te willen worden. Hiertoe is onder andere een begeleidingscommissie Omgevingsvisie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende PS-commissies. Daarnaast is PS uitgenodigd voor verschillende werksessies, is er een statenacademie en een statenspecial georganiseerd en is er maandelijks een nieuwsbrief verstuurd. Het doel was een compacte (digitale) visie op hoofdlijnen te ontwikkelen.

Uitgangspunten en ambities

Op 25 oktober 2015 is de Startnotitie voor de Omgevingsvisie Flevoland vastgesteld door Provinciale Staten. Dit document bevat de kaders voor het opstellen van de omgevingsvisie. Hierin zijn enkele belangrijke, strategische keuzes gemaakt:

- De provincie verbreedt de minimale wettelijke scope van de omgevingsvisie (water, milieu, mobiliteit, ruimtelijke ordening) naar de zes inhoudelijke provinciale kerntaken conform Kompas 2020¹.
- Bij het maken van hoofdkeuzen voor Flevoland zal zowel binnen als buiten de provinciale grenzen worden gekeken.
- De lange termijn voor de strategische hoofdkeuzen is een flexibel begrip.
- De provincie heeft de volgende specifieke ambities met betrekking tot de omgevingsvisie:
 - Maatschappelijke vraag centraal;
 - Flexibel en adaptief;
 - Wederkerige samenwerking met partners;
 - Beleid koppelen aan uitvoeringskracht;
 - Flevolandse karakteristiek centraal en ontwikkelingsgericht.

Atelier

De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is tot stand gekomen onder regie van een externe ‘ateliermeester’, met ondersteuning van het atelierteam. In een reizend atelier is gesproken over trends en ontwikkelingen en is op zoek gegaan naar de bijzondere kwaliteiten van Flevoland. Er is actief gezocht naar dialoog met de buitenwereld, met zowel bekende als onbekende partijen, vanuit verschillende invalshoeken (bijvoorbeeld sociale, economische, culturele, stedelijke en landelijke systemen). In dit atelier zijn tientallen gesprekken gevoerd met diverse experts. Bestaande onderzoeken en trendanalyses zijn benut en aanvullende onderzoeksopdrachten zijn uitgezet. In de gesprekken die wij hebben gevoerd voor ons onderzoek is veel waardering geuit voor het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.

¹ De kerntaken van de provincie volgens het Kompas 2020 (vastgesteld door het IPO-bestuur in 2014) 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 en 7) Kwaliteit van het openbaar bestuur.



Zeven Flevo-perspectieven

In de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* zijn zeven opgaven (Flevo-perspectieven) onderscheiden:

- Krachtige samenleving
- Ruimte voor initiatief
- Landbouw meerdere smaken
- Circulaire economie
- Duurzame energie
- Regionale kracht
- Verhaal van Flevoland

Op 4 april 2017 is een voorjaarsbijeenkomst georganiseerd, waar partijen die willen participeren en bijdragen willen leveren, hun intentie tot samenwerking hebben aangegeven.

Flevo-principes

In de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is ook verwoord hoe de provincie wil werken, hiervoor zijn de Flevo-principes opgesteld. Deze principes geven inspiratie voor en richting aan de uitwerking van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. De Flevo-principes zijn:

- Werk opgavegericht
- Verrijk met eigenheid
- Doe mee en draag bij
- Durf te vernieuwen
- Wees betekenisvol
- Mensen maken Flevoland.

In de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is opgemerkt dat de Flevo-principes worden gebruikt bij iedere opgave door deze als startpunt te nemen en toe te passen in de praktijk.

2.3. Essentie en karakter van de visie

Met de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is in 2017 een bewuste keuze gemaakt voor een beknopte visie op hoofdlijnen, die flexibel en adaptief is. Op basis van het besluit van PS op 13 juli 2016 is onderscheid gemaakt naar twee verschillende perspectieven:

- Strategische opgaven: dit zijn inhoudelijk georiënteerde transformatieopgaven, die een lange-termijninzet vragen. Het gaat hierbij om de vier perspectieven: Regionale Kracht, Landbouw Meerdere Smaken, Duurzame Energie en Circulaire Economie.
- Kernopgaven: deze hebben (ook) een generieke doorwerking, zowel naar de strategische opgaven, als naar de andere dossiers van de provincie. Het gaat hierbij om kaderstellende opgaven, die verder gaan dan het fysieke domein. Het betreft de drie perspectieven Verhaal van Flevoland, Krachtige Samenleving en Ruimte voor Initiatief.

De strategische opgaven en de kernopgaven hebben een langetermijnperspectief: *“De Omgevingsvisie Flevoland Straks geeft de visie van de provincie Flevoland op de toekomst van dit gebied. Het gaat over de periode tot 2030 en verder. Het geeft aan welke kansen en opgaven er voor Flevoland liggen en welke ambities we hebben voor de toekomst.”*

De zeven opgaven zijn in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* op hoofdlijnen gedefinieerd. Om verdere uitwerking en uitvoering te geven aan de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, de uitvoering te monitoren en om de samenhang te bewaken, zijn verschillende documenten en instrumenten voorgesteld, te weten:

1. De uitwerkingsagenda per collegeperiode (een overzicht van uit te voeren activiteiten om de ambities te realiseren);
2. Het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening, waarin de beleidsmaatregelen uit de opgaven nadere uitwerking krijgen;
3. De programmabegroting waarin de jaarprogrammering en financiële middelen zijn opgenomen en de verantwoording daarvan via het jaarverslag;
4. De monitor Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, voor het monitoren van effecten, om deze te kunnen verwerken in een midterm review in 2021 en te bepalen waar bijsturing nodig is.²

In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de scope van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en op de betekenis van deze instrumenten voor de sturingsvraag en de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.

2.4. Omgevingsprogramma, omgevingsverordening en overige instrumenten

Omgevingsprogramma

In het vorige hoofdstuk is toegelicht dat het omgevingsprogramma een instrument is waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is. Het omgevingsprogramma regelt de uitvoering van het omgevingsbeleid en maakt de doelen van de omgevingsvisie concreet. Daarnaast bevat het programma maatregelen, gericht op het voldoen aan omgevingswaarden, of het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Het omgevingsprogramma Flevoland is in mei 2018 vastgesteld als onderdeel van het project 'beleidsarme omzetting van beleid en regelgeving'. Dit project startte in juli 2017.

De provincie Flevoland heeft in het omgevingsprogramma verder uitgewerkt wat de provincie belangrijk vindt en wat de provincie wil doen om te zorgen voor een goede leefomgeving. In het programma staat beschreven wat het te voeren beleid is en welke maatregelen of acties de provincie neemt om deze doelstellingen te bereiken. Het vigerende omgevingsprogramma bestrijkt een veel breder terrein dan de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en beoogde het in 2018 bestaande beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving te bundelen.

Omgevingsverordening

Zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk, vormt de provinciale omgevingsvisie het kader voor de omgevingsverordening. De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet moet elke provincie verplicht één omgevingsverordening vaststellen die bestaande verordeningen samenvoegt en vervangt.

² Uit de Uitwerkingsagenda 2020 – 2025.

De eerste omgevingsverordening van Flevoland is in 2019 als onderdeel van het project ‘beleidsarme omzetting van beleid en regelgeving’. Doel van de beleidsarme omzetting was om provinciaal beleid en regelgeving beleidsarm om te zetten naar de instrumenten van de Omgevingswet. Voor de omgevingsverordening betekende dit een samenvoeging van de Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016, de Verordening kwaliteit VTH provincie Flevoland en de Verordening voor de fysieke leefomgeving (VFL) Flevoland. In laatstgenoemde VFL-verordening had Flevoland al sinds 2007 de milieu-, ontgrondingen-, ruimte- en grondwaterverordening gebundeld. Deze omgevingsverordening is een zogenaamde interim-verordening die voldoet aan huidig recht en anticipeert op toekomstig recht. Na 2019 zijn in de omgevingsverordening een beperkt aantal inhoudelijke actualisaties doorgevoerd.

Geen onderdeel van de beleidsarme omzetting was het borgen van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in de omgevingsverordening. Dit had twee redenen:

- Ten tijde van de start van de beleidsarme omzetting was de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nog niet vastgesteld.
- Daarnaast bevatte de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* inhoudelijk geen onderdelen die borging in de omgevingsverordening behoeften.

Na afronding van de beleidsarme omzetting is in 2019 een project gestart om de omgevingsverordening door te ontwikkelen tot een omgevingsverordening die inhoudelijk en qua vormgeving voldoet aan de eisen van de Omgevingswet. Dit project omvat juridisch-technische wijzigingen die noodzakelijk zijn vanwege de stelselherziening die met de Omgevingswet wordt beoogd en richt zich op het voortzetten dan wel behouden van de huidige uitvoeringspraktijk daar waar het Rijk onderwerpen loslaat. Dit project nadert haar afronding.

Na vaststelling van de nieuwe omgevingsverordening (voorzien begin 2022) is ruimte om deze verordening integraal te actualiseren, op basis van het principe ‘regelgeving volgt beleid’. Dan gaat het er om dat voor de realisatie van het provinciale beleid en voor het behalen van de beleidsdoelen de juiste bijpassende regels worden gesteld.





Overige instrumenten

Het projectbesluit als opvolger van het huidige provinciaal inpassingsplan, kan worden gebruikt voor de realisatie van projecten met een provinciaal belang. Met een projectbesluit kan de provincie ook het omgevingsplan van de gemeente aanpassen.

In de context van dit advies noemen wij vervolgens met name die instrumenten die het de provincies mogelijk maken te sturen op dan wel te interveniëren in het omgevingsbeleid van de gemeenten, te weten:

- De provincie kan in bepaalde gevallen in plaats van het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verlenen.
- De provincie kan een instructiebesluit nemen. Met een instructiebesluit geeft de provincie een dwingende opdracht in een concrete situatie. Het instructiebesluit vervangt daarmee de huidige proactieve aanwijzing.
- Onder de Omgevingswet wordt de reactieve interventiebevoegdheid geïntroduceerd die de reactieve aanwijzing vervangt.
- De provincie kan onder de Omgevingswet, net als nu onder de Wet ruimtelijke ordening, ook een voorbereidingsbesluit nemen.

Voor de toepassing van enkele van deze instrumenten is het noodzakelijk dat de provincie vaststelt welk provinciaal belang met de interventies wordt gediend. Ambtelijk is een dergelijk besluit in voorbereiding. Daarbij wordt overigens ook verkend welke onderwerpen zich eerder lenen voor overleg tussen de provincie en gemeenten, dan voor interventie op juridische basis.

2.5. Overige beleidsdocumenten

In deze paragraaf schetsen we enkele beleidsdocumenten die relevant zijn voor deze tussenrapportage. Deze documenten liggen deels in het verlengde van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en deels betreft dit parallelle ontwikkelingen, die niet direct vanuit het spoor van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* gestalte krijgen, maar die wel relevante raakvlakken hebben met de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.

Programma's

Sinds het vaststellen van de Omgevingsvisie zijn er verschillende beleidsdocumenten vastgesteld die in meer of mindere mate samenhangen met de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, bijvoorbeeld de Landschapsvisie, het Waterprogramma Flevoland en het Erfgoedprogramma Flevoland. Deze programma's hebben raakvlakken met de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en kunnen worden betrokken bij de actualisatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de -verordening.

Panorama Flevoland

Het Panorama Flevoland wordt momenteel ambtelijk voorbereid. Waar de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* als horizon 2030 en verder heeft, blikkt Panorama Flevoland verder vooruit. Dit is een uitwerking van Panorama Nederland. Dit laatste betreft een toekomstperspectief voor de ruimtelijke inrichting van Nederland, waarbij gekeken wordt naar de opgaven van 2050 en verder. In dit panorama verbeeldt het College van Rijksadviseurs hoe de grote maatschappelijke vraagstukken van nu, de komende decennia de sleutel kunnen zijn voor welkome, structurele verbeteringen van ons land.



Voor Nederland staan de opgaven Duurzame Energie, Water, Natuur en de Stad van de Toekomst centraal. Als onderdeel van het grotere geheel van Panorama Nederland heeft de provincie Flevoland besloten een Panorama Flevoland te laten ontwikkelen.

Wij zijn Flevoland

'*Wij zijn Flevoland!*' (september 2020) is het manifest waarin de decentrale overheden in Flevoland een aanbod doen aan Nederland, met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021. Dit manifest geeft aan dat in Nederland grote vraagstukken spelen zoals de klimaatopgave, de woonopgave en de stikstofopgave. Flevoland biedt met dit manifest ruimte aan bij de aanpak van een aantal van deze vraagstukken en geeft aan als regio deze uitdaging graag aan te gaan.

2.6. Leren van de eerste ervaringen

De eerste uitgangspunten voor de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* zijn in 2015 vastgelegd. Op basis van verschillende tussenbesluiten van PS heeft de huidige Omgevingsvisie Flevoland *Straks* vorm en inhoud gekregen: een beknopte visie op hoofdlijnen, met flexibiliteit en adaptiviteit als belangrijke uitgangspunten. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* heeft als basis gefungeerd voor het coalitieakkoord 2019 – 2023. De afgelopen jaren zijn het omgevingsprogramma en de omgevingsverordening opgesteld en zijn de eerste ervaringen met de uitvoering zijn opgedaan. Dit alles terwijl de Omgevingswet nog in werking moet treden. Deze tussenstand is daarmee een goed moment om te leren van de ervaringen in de afgelopen periode en om te verkennen wat passende vervolgstappen zijn. In de volgende hoofdstukken bieden we daarvoor de aanknopingspunten.



3. Bevindingen en analyse

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van onze bevindingen en analyse, geordend naar de aspecten zoals onderscheiden in ons onderzoekskader. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de gesprekken die we hebben gevoerd, de documenten die we hebben geraadpleegd en onze eigen kennis en ervaring (zie bijlagen 1 en 2 voor overzichten gesprekspartners en geraadpleegde documenten).

In de eerstvolgende paragraaf gaan we in op de scope van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Daarbij maken we onderscheid naar de reikwijdte van de visie en de opgaven die in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* worden geadresseerd. In de paragraaf daarna beschrijven we onze bevindingen en analyse van het onderwerp 'sturing'. De sturing op de inhoud van de visie komt in deze paragraaf aan bod, evenals de wijze waarop derden werden en worden betrokken (de sturing op samenwerking). In de daarop volgende paragraaf komen onze bevindingen en analyse van de uitvoering en de organisatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* aan bod. We sluiten dit hoofdstuk met onze conclusies, zoals deze voortvloeien uit onze bevindingen en analyse.

3.2. Scope Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

In deze paragraaf gaan wij in op de scope van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Onder scope verstaan we twee van elkaar te onderscheiden aspecten, te weten:

- Welk terrein bestrijkt de omgevingsvisie (de reikwijdte)?
- Welke opgaven worden in de omgevingsvisie geadresseerd?



Vanzelfsprekend is er een verband tussen reikwijdte en opgaven: Hoe groter het terrein dat door de omgevingsvisie wordt bestreken, hoe meer en hoe meer uiteenlopend de opgaven die er binnen (kunnen) vallen.

De reikwijdte

In de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* van 2017 is gekozen voor een brede opzet, met als argument dat de fysieke, sociale en economische ontwikkelingen met elkaar samenhangen. De Omgevingsvisie *FlevolandStraks* richt zich op “alle strategische hoofdopgaven voor de lange termijn (tien à vijftien jaar) die bepalend zijn voor de toekomst van Flevoland”. Daarmee wordt verder gegaan dan in veel andere omgevingsvisies (op de verschillende overheidsniveaus) gangbaar is. Immers, elders (en ook in de Omgevingswet, zie paragraaf 1.3) wordt in de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* met name de fysieke leefomgeving centraal gesteld. Overigens is de brede reikwijdte waarvoor Flevoland gekozen heeft, niet strijdig met de Omgevingswet. De invulling van het instrument omgevingsvisie is immers vormvrij en niet op voorhand aan begrenzing gebonden (zie paragraaf 1.3). Ook past een brede reikwijdte binnen het gegeven dat de provincie een open huishouding heeft en derhalve alle taken op zich kan nemen die meerwaarde hebben en die in het belang zijn van de inwoners van Flevoland.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de inhoud van de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* niet het gehele werkterrein (en daarmee niet alle hoofdopgaven) van de provincie Flevoland omvat. In dit verband is het onderscheid tussen de drie ‘kernopgaven’ en de vier ‘strategische opgaven’ van belang.

Twee kernopgaven (‘Krachtige Samenleving’ en ‘Ruimte voor Initiatief’) zijn veelomvattend en betreffen de sociaaleconomische opgaven, respectievelijk de bestuurlijke opgaven van de provincie op alle domeinen waar de provincie over gaat. De derde kernopgave (het ‘Verhaal van Flevoland’) en de strategische opgaven betreffen met name de fysieke leefomgeving. Andere opgaven waar de provincie voor staat (bijvoorbeeld op het gebied van economische ontwikkeling, culturele voorzieningen of openbaar vervoer) hebben (zonder nadere argumentatie) geen plaats gekregen in de Omgevingsvisie *FlevolandStraks*. Overigens is in de praktijk het onderscheid tussen kernopgaven en strategische opgaven enigszins vervaagd.

Uit de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* wordt niet duidelijk op basis van welke afwegingen de selectie van strategische opgaven in de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* tot stand is gekomen. Daarmee ontstaat onduidelijkheid over de vraag waar de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* nu precies over gaat. Een dergelijke afbakening is echter wel van belang, omdat zij uiteindelijk bepalend is voor vervolgvragen: welke strategische opgaven worden (ook in de toekomst) onderscheiden, hoe wordt daarop gestuurd, welke instrumenten worden ingezet en hoe wordt de uitvoering georganiseerd?

De strategische opgaven

Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie *FlevolandStraks* is destijds (binnen het domein van de fysieke leefomgeving) gekozen voor vier strategische opgaven (Duurzame energie, Regionale kracht, Circulaire economie, Landbouw meerdere smaken). Sinds 2017 is echter het nodige veranderd.

Binnen de bestaande thema's kan worden geconstateerd dat het debat over duurzame energie en reductie van broeikasgassen is geïntensiveerd. De urgentie is op grond van nieuwe wetenschappelijke inzichten toegenomen, er zijn nieuwe internationale afspraken gemaakt, er is een Klimaatakkoord gekomen en er wordt (ook in Flevoland) gewerkt aan regionale energiestrategieën om een en ander in te vullen en tot uitvoering te brengen. In diverse gesprekken is gesuggereerd de opgave 'Duurzame energie' te verbreden naar 'Klimaat en (duurzame) energie'. We onderschrijven deze suggestie.

Ook het beleid met betrekking tot de (toekomst van) de landbouw is in beweging, mede als gevolg van het stikstofvraagstuk. Ook voor deze opgave is wat ons betreft reden voor heroriëntatie en actualisatie.

Daarnaast zijn er nieuwe thema's, die in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* niet als zodanig zijn benoemd maar daar mogelijk wel voor in aanmerking komen. Dit betreft de volgende thema's:

- **De woningbouwopgave.** De provincie Flevoland onderzoekt blijkens de schriftelijke mededeling aan provinciale staten (3 december 2020) de mogelijkheid van de bouw van 100.000 extra woningen in Flevoland, waarbij door PS is aangegeven dat het hierbij gaat om het bouwen van een samenleving.
Hier is sprake van een majeure opgave die apart aandacht verdient en overigens nauw samenhangt met zowel de verduurzaming van woningen als de kwaliteit daarvan. Overigens is in de opgave 'Regionale kracht' onder de titel van 'excellente woonmilieus' de woningbouwopgave reeds een punt van aandacht.
- **De wateropgave.** Als gevolg van klimaatverandering zijn zowel het vraagstuk van de waterveiligheid als het vraagstuk van de zoetwatervoorziening en de verzilting veel urgenter geworden. Daarnaast is de waterhuishouding in relatie tot de mate van geschiktheid van de bodem voor bepaalde functies en het effectief omgaan met de effecten van bodemdaling een actueel vraagstuk.
- **De biodiversiteits- en natuuropgave.** Ook hier is sprake van meer urgentie dan enkele jaren geleden. De betekenis van biodiversiteit voor ons voortbestaan (ook in economisch opzicht) wordt steeds evidentier, terwijl tegelijkertijd (wereldwijd) sprake is van een afname van biodiversiteit. Daarnaast is het areaal groen ook recreatief belangrijk, onder meer tegen de achtergrond van de woningbouwopgave en de volksgezondheid.

Tenslotte heeft in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* de samenhang tussen de verschillende strategische opgaven geen aandacht gekregen. Die samenhang is er inhoudelijk: beleid met betrekking tot de ene opgave beïnvloedt het beleid binnen de andere opgave. Zo kunnen oplossingsrichtingen voor het ene vraagstuk oplossingsrichtingen binnen het andere vraagstuk positief dan wel negatief beïnvloeden. Ook is er ruimtelijke samenhang: is er voldoende ruimte om alle vragen te accommoderen, respectievelijk in welke mate kan de ruimtevraag worden beperkt door meervoudig ruimtegebruik?

3.3. Sturing

In deze paragraaf gaan we in op twee vragen die te maken hebben met de mate waarin en de wijze waarop de provincie heeft gestuurd en stuurt op het opstellen, respectievelijk het realiseren van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Deze vragen hebben betrekking op:

- de inhoud van de visie;
- de omgevingsverordening;
- de sturingsinstrumenten van de provincie in de richting van de gemeenten;
- de wijze waarop derden werden en worden betrokken.



De inhoud van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is bewust gekozen voor een visionair document. Dat wil zeggen een beknopt stuk dat vanuit een aantal uitgangspunten opgaven definieert. Waarbij ook een bewuste keuze is gemaakt om – vanuit de wens van flexibiliteit en adaptiviteit – doelstellingen niet nader te concretiseren, in kwalitatieve dan wel kwantitatieve zin. Wel is gekozen voor ambities die richtinggevend zijn voor daarmee samenhangend beleid dan wel daarop volgende regels en programma's. In dit verband kunnen met name worden genoemd de omgevingsverordening, het omgevingsprogramma, de uitwerkingsagenda van de zeven opgaven die in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* zijn benoemd en overige programma's.

De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is als uitgangspunt gehanteerd voor het coalitieakkoord 'Ruimte voor de toekomst' (2019 - 2023). Net als de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, bevat de omgevingsverordening weinig kwalitatieve dan wel kwantitatieve doelstellingen (vanuit het principe 'regelgeving volgt beleid').

Voor zover er doelstellingen zijn, worden die ontwikkeld bij het uitwerken van de zeven opgaven in de Uitwerkingsagenda's en soms ook in het kader van de programmabegroting. Ook in ruimtelijk opzicht is de Omgevingsvisie FlevolandStraks niet sturend: de visie duidt niet waar in de toekomst ruimtelijke ontwikkelingen wel of juist niet zouden moeten plaatsvinden.

Deze keuze is wat de Omgevingsvisie FlevolandStraks zelf betreft primair ingegeven door de overweging dat deze visie 10 tot 15 jaar zou moeten meegaan. Dat vraagt om een hoge mate van flexibiliteit en adaptiviteit. Tevens werd ruimtelijke sturing destijds niet nodig geacht, omdat er geen gebrek aan ruimte werd ervaren, mede vanuit de wordingsgeschiedenis van de provincie: het nieuwe land was immers bedoeld voor grondgebruik (in het bijzonder landbouw en woningbouw) waar elders in Nederland een tekort aan ontstond.

En mogelijk speelde ook een rol dat in er Flevoland eerder gemeenten waren dan een provinciale overheid. De provincie Flevoland is ingesteld in 1986 als een 'lichte en compacte provincie', met belofte van 'bestuurlijke vernieuwing', terwijl bijvoorbeeld Lelystad in 1980 een gemeente werd, Almere in 1984 en de gemeenten Urk en Noordoostpolder tot 1986 onderdeel uitmaakten van de provincie Overijssel. De provincie moest derhalve zich positioneren in het bestaande bestuurlijke krachtenveld en tot op zekere hoogte haar sturende rol verwerven. Tot slot: de Omgevingsvisie FlevolandStraks was een van de eerste provinciale omgevingsvisies in het land en is daarmee ook een ervaring waaruit lering getrokken kan worden.

Van verschillende kanten wordt de wens tot sturing door de provincie op inhoud nu wel uitgesproken. Deels is dat een interne wens, omdat het werken aan de verschillende opgaven, zonder dat duidelijk is gedefinieerd waar dat toe moet leiden, als een handicap wordt ervaren (zie ook paragraaf 3.4). Deels ook omdat gaandeweg minder zeker wordt geacht dat de strategische opgaven van de Omgevingsvisie FlevolandStraks (zeker als daar nieuwe opgaven bij zouden komen) ruimtelijk daadwerkelijk kunnen worden geaccommodeerd ('Niet alles kan overal' is inmiddels ook van toepassing voor Flevoland). Ook speelt een rol dat de rijksoverheid in de nabije toekomst mogelijk meer regie gaat voeren, zowel ruimtelijk als door het vaststellen van landelijke dan wel eventueel zelfs provinciale doelstellingen.³ In het gesprek daarover met het Rijk wordt het daarmee steeds belangrijker dat de provincie haar eigen strategie en positie bepaalt. Sterker nog: voor dergelijke opgaven wordt in toenemende mate gekeken naar de regionale schaal (die in Flevoland samenvalt met het schaalniveau van de provincie).⁴

Tegelijkertijd wordt ook gewezen op grenzen die er zijn als het om provinciale sturing gaat. Die ruimte wordt immers begrensd door de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen. Dat geldt zowel voor andere overheden (in het bijzonder de gemeenten) als voor private partijen. Beiden hebben een zekere vrijheid van handelen nodig om vanuit hun verantwoordelijkheid hun werk te kunnen doen.

Tenslotte is van diverse kanten het belang onderstreept van een meer algemeen beeld van de (gewenste) toekomst van de provincie als geheel. Concrete doelstellingen en ruimtelijke ordening/inrichting moeten daar immers in passen.

³ Zie het onlangs verschenen advies van de Rli 'Geef richting, maak ruimte!' (november 2021).

⁴ Zie bijv. de recente adviesrapporten Raad voor het Openbaar Bestuur over regionale samenwerking en het besturen van regio's.

De omgevingsverordening

De huidige omgevingsverordening is een belangrijk instrument, omdat zij de formele regels omvat voor de fysieke leefomgeving (zie ook paragrafen 1.4 en 2.4). De omgevingsverordening dateert uit 2019 en betrof toen een samenvoeging van de verordeningen die al bestonden voordat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* werd vastgesteld. Sindsdien is een beperkt aantal actualisaties doorgevoerd. Begin 2022 staat een volgende actualisatie op stapel die vooral juridisch-technisch van aard is. Overwogen wordt om daarop volgend een volgende wijziging door te voeren gericht op het in de verordening opnemen van meer beleidsmatige ambities.

Overige instrumenten

In paragraaf 2.4 is gewezen op het instrumentarium dat de provincie heeft om te interveniëren in het gemeentelijk omgevingsbeleid. Onze indruk is dat dit instrumentarium deels nog in ontwikkeling is en nog nauwelijks wordt toegepast. Wij hebben daar geen nader onderzoek naar gedaan.

De betrokkenheid van derden

Zoals geschetst in het vorige hoofdstuk, is de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* tot stand gekomen onder regie van een externe ateliermeester. Bij het werk van dat atelier is de buitenwereld nauw betrokken geweest: zowel andere overheden, gebiedspartners als private partijen. Na vaststelling van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is een 'Flevotop' gehouden, bedoeld om de betrokkenheid van de Flevolandse bij de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* te vergroten en gebruik te maken van hun ervaringskennis, denkkracht en creativiteit. Aan de Flevotop namen zowel vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties deel als ook individuele inwoners van de provincie.

Van alle kanten is deze betrokkenheid gewaardeerd. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is daarmee een gezamenlijk product geworden, sommige thema's die voorheen minder aandacht van de provincie kregen, staan nu nadrukkelijk op de provinciale agenda (bijvoorbeeld de toekomst van de landbouw). Tegelijkertijd is de positie van de provincie op het terrein van de omgevingskwaliteit versterkt. Bovendien is de samenwerking tussen de provincie en de andere overheden versterkt door hun betrokkenheid bij de totstandkoming van de visie.

Tegelijkertijd zijn er ook enkele kritische kanttekeningen te plaatsen:

- Doordat het 'atelier' is uitbesteed en de visie los van de provinciale organisatie tot stand is gekomen, is er bij de provinciale organisatie weinig gevoel van eigenaarschap en zijn de Flevo-principes (zoals beschreven in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*) niet geïnternaliseerd.
- De vaststelling van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de Flevotop hebben maar in beperkte mate een vervolg gehad waarbij de buitenwereld zich betrokken voelt. Weliswaar gebeurt dat (in wisselende) mate bij de uitwerking van de verschillende opgaven, maar nauwelijks als het gaat om de visie als geheel.
- De visie is daarmee een document geworden, dat zijn betekenis vooral ontleend aan de wording ervan. Dat blijkt onder meer uit het feit dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nauwelijks een rol speelt bij de Flevolandse gemeenten die thans doende zijn hun eigen omgevingsvisies vast te stellen. Ook in de evaluatie van de Flevotop is teleurstelling geuit over het gebrek aan een vervolg.

- Tenslotte is relevant om op te merken dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is vastgesteld door provinciale staten in de samenstelling van destijds. Ondanks dat de omgevingsvisie uitgangspunt is van het huidige coalitieakkoord, is zij daarmee nog geen 'levend document' voor provinciale staten in hun huidige samenstelling.

Als afsluiting van deze paragraaf is de volgende observatie van belang. In veel provincies valt de schaal van de opgaven van de omgevingsvisie samen met de schaal van te onderscheiden regio's binnen die provincie. In Flevoland is dat niet het geval. Wel is er een duidelijke samenhang met (de omgevingsvisies van) regio's over de provinciegrens heen. Daarbij gaat het om de Metropoolregio Amsterdam (MRA), de regio Zwolle en het samenwerkingsverband van de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. Bij de MRA zijn zowel de gemeenten Almere en Lelystad, als de provincie Flevoland nauw betrokken. Voor de andere twee regio's geldt in mindere mate een betrokkenheid van de provincie.

3.4. Uitvoering en organisatie

In deze paragraaf komt de beantwoording aan bod van de onderzoeksvragen "Hoe doen we het tot nu toe? Hoe organiseren we de uitvoering? Hebben/gebruiken we de juiste instrumenten (ook in het licht van de Omgevingswet en de gedachte van bestuurlijke vernieuwing)?" We gaan hierna eerst nader in op de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de visie en belichten in het tweede deel van deze paragraaf de organisatorische kant.

Stand van zaken uitvoering van de visie

Zoals toegelicht in het eerste hoofdstuk van deze rapportage, is op basis van de uitkomsten van de voorbereidingsfase voor dit onderzoek gekozen voor een brede scope, waarbij het totaal van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* wordt betrokken en minder de diepte wordt ingegaan voor de zeven opgaven binnen de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. In de in mei 2021 verschenen 'Monitor Omgevingsvisie Flevoland *Straks*' is reeds gerapporteerd over de stand van zaken van uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Dat werk hebben wij niet overgedaan. In deze paragraaf volstaan we daarom met een beeld op hoofdlijnen als het gaat om de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.

We benoemen hierna enkele hoofdpunten die uit de monitor naar voren komen, in relatie tot de opgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*:

- **Duurzame Energie:** De positie van Flevoland als landelijke koploper op het gebied van hernieuwbare energieproductie is verder bestendig. In 2018 was Flevoland voor 30% energieneutraal (tegenover 7,6% gemiddeld in Nederland).
- **Circulaire Economie:** Het streven is om in 2030 en verder als Flevoland bekend te staan als grondstoffenleverancier voor de circulaire economie (CE). Daarnaast stimuleert de provincie de circulaire economische innovatie naar een afvalvrije economie in Flevoland, waarbij de regionale economie een impuls krijgt.

De afgelopen jaren is weliswaar de hoeveelheid afval per inwoner gedaald, de totale hoeveelheid afval is gestegen vanwege een toename van het aantal inwoners. Extra inspanningen lijken nodig om een afvalvrije economie te realiseren. Dat geldt ook voor het vergroten van het aandeel CE-werkgelegenheid.



- **Landbouw Meerdere Smaken:** Deze opgave richt zich op een wendbare, weerbare en duurzame landbouwsector. Voor deze opgave is het streven in 2030 en verder bekend te staan om het aanpassingsvermogen van de agrofoodsector. De inzet vanuit deze opgave is gericht op innovatie, verdien capaciteit en productiviteit. Daarnaast is er aandacht voor duurzaamheid, toekomstbestendigheid en biodiversiteit.
- **Regionale Kracht:** Vanuit deze opgave wordt gestreefd naar het versterken van de economische structuur van Flevoland. De *Entrepreneurial Ecosystem Index* geeft een indicatie van de kracht van regionale economische ecosystemen. Flevoland scoort in deze index onder het Nederlandse gemiddelde. Tegelijkertijd is de Flevolandse economie met name de laatste jaren hard gegroeid. De opgave Regionale Kracht richt zich tevens op het versterken van blauwgroene zones en excellente woonmilieus. Voor het versterken van blauwgroene zones is echter nog geen geschikte indicator beschikbaar.
- **Krachtige samenleving:** Hier is het streven een trendbreuk te realiseren op het gebied van opleidingsniveau, armoede, gezondheid, sociale veerkracht, participatiegraad en een beroepsbevolking die beter past bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Op veel van deze terreinen schetst de monitor een positieve ontwikkeling sinds 2010, al kan nog niet gesproken worden van een trendbreuk. Op verschillende indicatoren ligt de score in Flevoland nog onder het Nederlands gemiddelde. Ondanks positieve ontwikkelingen, zijn er op het gebied van brede welvaart nog steeds uitdagingen.
- **Het verhaal van Flevoland:** Het Erfgoedprogramma, de Landschapsvisie en gebiedsbranding zijn in samenhang ontwikkeld, vullen elkaar aan en vormen gezamenlijk de aanpak voor 'Het Verhaal van Flevoland'. Dit verhaal wordt uitgedragen via diverse kanalen. Tegelijkertijd wordt in de monitor opgemerkt dat er nog geen sprake is van een sterke Flevolandse identiteit of trots op Flevoland. Ook de mate van bekendheid van Flevoland kan vooral internationaal nog aan terrein winnen. Het gevoel van verbondenheid van Flevolandse met de provincie is lager dan gemiddeld in Nederland.
- **Ruimte voor initiatief:** Deze opgave legt het accent op houding en gedrag, samenwerking binnen en buiten de organisatie en het leren van opgedane ervaringen. Dit uit zich vooral via de andere opgaven. Daarbij wordt opgemerkt dat de mate waarin een nieuwe bestuursstijl tot uiting komt (via een geïntegreerde benadering, op basis van het 'ja, mits'-principe en het opereren als complementair bestuur), wisselt per opgave.

In de monitor wordt tevens opgemerkt dat de resultaten binnen bepaalde opgaven veelal niet direct te herleiden zijn tot inspanningen van de provincie Flevoland, omdat provinciaal beleid slechts één van de vele factoren is die genoemde ontwikkelingen beïnvloeden en effecten soms pas op langere termijn verwacht worden.

Naast de monitor zijn verschillende documenten en uitwerkingen beschikbaar die van belang zijn voor de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. We noemen in dit verband, het omgevingsprogramma, de uitwerkingsagenda en de programmabegroting. Deze instrumenten zijn hierna nader toegelicht.



Het omgevingsprogramma (2018)

Zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 2.4 heeft de provincie Flevoland in het omgevingsprogramma verder uitgewerkt wat de provincie belangrijk vindt en wat de provincie wil doen om te zorgen voor een goede leefomgeving. In het programma staat beschreven wat het te voeren beleid is en welke maatregelen of acties de provincie neemt om deze doelstellingen te bereiken. Het vigerende omgevingsprogramma bestrijkt een veel breder terrein dan de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en beoogde het in 2018 bestaande beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving te bundelen.

Uitwerkingsagenda's (2019 en 2020 – 2025)

De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* geeft aan dat alle opgaven uit deze visie stap voor stap zullen worden gerealiseerd, waarbij is aangekondigd dat Provinciale Staten voor elk programma richtinggevende kaders voor Gedeputeerde Staten zullen vaststellen. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* bevat voorts de aankondiging dat op basis van deze kaders in de programma's de volgende onderwerpen zullen worden beschreven:

- de ambitie, de beleidsuitwerking en de definiëring van het provinciaal belang,
- de doelstellingen en/of omgevingswaarden voor het programma,
- het gebied en de periode waarop het programma is gericht, inclusief de gewenste mate van doelbereik,
- de samenwerking met partijen,
- de wijze waarop afstemming met andere programma's plaatsvindt,
- de te ondernemen activiteiten, inclusief de inzet van de diverse instrumenten.

Deze uitwerking per opgave heeft gestalte gekregen in de Uitwerkingsagenda deel 1 (januari 2019) en de Uitwerkingsagenda 2020-2025. De uitwerkingsagenda heeft een horizon die gelijk loopt met het coalitieprogramma en maakt inzichtelijk welke activiteiten de provincie oppakt op de korte en middellange termijn. De uitwerkingsagenda bevat per opgave een programmatische uitwerking met activiteiten, inspanningen, projecten en programma's. Dit maakt de verbanden zichtbaar tussen de opgaven onderling ('cross-overs'), evenals de samenhang met provinciale structurele en wettelijke taken en het laat zien waar kansen liggen voor een intensieve samenwerking met partners. De uitwerkingsagenda biedt daarmee een overzicht van de activiteiten die de organisatie uitvoert of gaat uitvoeren om de ambities te realiseren.

Programmabegroting

In de programmabegroting 2021 is als doel geformuleerd (voor de periode 2019-2023): *"We hebben de Omgevingsvisie vertaald in een heldere ambitie voor de ruimtelijke ontwikkeling van Flevoland en de rol van de provincie daarin. Deze ambitie biedt een goede basis voor een belangenafweging, voor krachtig optreden in bovenregionale netwerken en voor het samen met onze medeoverheden optreden als één overheid."* In dit document worden ook activiteiten beschreven die zijn ondernomen om deze doelstelling te realiseren.

In de hiervoor aangehaalde instrumenten en documenten valt op dat een groot aantal activiteiten naar voren komt in relatie tot de opgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Hoe deze activiteiten zich verhouden tot de te realiseren doelen en ambities, is lang niet altijd helder.

In de programmabegroting wordt gewerkt met de systematiek van een doelenboom (programma, programmaonderdeel en doelen), met indicatoren behorende bij een programma en met te ondernemen activiteiten voor het bereiken van doelen. Veel van de doelen in de programmabegroting hebben een procesmatig karakter. Daarnaast zijn de doelen veelal niet geconcretiseerd (kwalitatief danwel kwantitatief). Dat maakt het lastig om te beoordelen in hoeverre doelen worden bereikt. Dit betekent dat er beperkt zicht is op de effectiviteit van de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de mate waarin ambities van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* worden gerealiseerd. Dit neemt niet weg dat er – zoals toegelicht in de monitor – op de opgaven van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* stappen zijn gezet, waarbij die stappen niet altijd omgevingsvisie-gestuurd zijn.

Over de drie kernopgaven ('Verhaal van Flevoland', 'Krachtige Samenleving' en 'Ruimte voor Initiatief') is in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* aangegeven dat deze opgaven de kern vormen voor alle ontwikkelingen waar de provincie Flevoland bij betrokken is en daarom een generieke doorwerking hebben, zowel naar de strategische opgaven, als naar de andere dossiers van de provincie. Uit de monitor komt naar voren dat bij de opgave 'Ruimte voor Initiatief' hiervoor aandacht is geweest. Bij de andere twee kernopgaven is deze doorwerking in de praktijk niet duidelijk. De opgave 'Krachtige Samenleving' is meer een strategische opgave geworden met een programmabudget. Daarbij is een verschuiving geweest van 'welzijn' naar 'gezondheid en gezondheidszorg'.

Organisatie

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag hoe de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is georganiseerd.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* tot stand gekomen onder regie van een externe 'ateliermeester', met ondersteuning van het atelier team. Zoals eerder in deze rapportage beschreven, is er veel waardering voor het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Gevolg van deze aanpak is echter ook dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* los van de provinciale organisatie tot stand is gekomen. Het ontbrak daardoor aan eigenaarschap van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* binnen de provinciale organisatie. Er is vervolgens de nodige discussie geweest over de vraag hoe de provinciale organisatie zou moeten worden ingericht om optimaal gesteld te staan voor de uitvoering van de visie, met als uitkomst van deze discussie geen reorganisatie van de provinciale organisatie door te voeren. Het college van GS heeft er destijds expliciet voor gekozen om de organisatie van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* onder te brengen in de lijnorganisatie en hiervoor geen apart team in te richten.

De uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* kende door deze discussie een moeizame start. Het aanstellen van trekkers per opgave is vervolgens een belangrijke stap geweest om de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* op gang te brengen. Tijdens de gesprekken die we gevoerd hebben met de opgavetrekkingen hebben we hen ervaren als gemotiveerde en gedreven professionals.

We constateerden ook dat verschillende trekkers zoekende zijn, vanwege het ontbreken van concrete doelen. Ook wordt een gebrek ervaren aan sturing op de samenhang en het geheel van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* (zoals hiervoor ook aangegeven in paragraaf 3.3). Uit onze gesprekken kwam een eenduidig beeld naar voren dat de trekkers een moeizame samenwerking ervaren met andere afdelingen binnen de organisatie en dat niet duidelijk is wie op ambtelijk niveau aanspreekbaar is op het totaal van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. In verschillende gesprekken is het beeld van ‘eilandjes’ binnen de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en ten opzichte van de rest van de provinciale organisatie geschetst, waarbij ook is aangegeven dat de afgelopen jaren op dit punt verbeteringen zichtbaar zijn. Er is sprake van een onderling coördinatie- en afstemmingsoverleg van de opgavetrekkingen. Dit overleg voldoet echter niet aan de behoefte aan sturing op het geheel en is daar ook niet voor bedoeld.

Tot slot staan we in relatie tot de organisatie van de uitvoering stil bij de financiële kant. Het vaststellen van een Omgevingsvisie Flevoland *Straks* betekent niet vanzelfsprekend dat er extra budget beschikbaar is gesteld voor het uitvoeren van deze visie. Middelen worden doorgaans gekoppeld aan een programma dat concrete doelen en/of activiteiten bevat. De wijze waarop de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in programmatische zin uitwerking heeft gekregen (zoals eerder in deze rapportage toegelicht) heeft als gevolg dat er geen structurele meerjarige financiering beschikbaar is gesteld. Het ontbrak aanvankelijk aan een programma om middelen aan te koppelen. Wel zijn er middelen ingezet via het coalitieakkoord en de programmabegroting. De beperkte financiën vormen wel een knelpunt, maar dwingen tegelijkertijd ook tot creativiteit en tot samenwerking.

Op basis van bovenstaande bevindingen over de wijze waarop de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is georganiseerd, komen we – in het verlengde van de hiervoor beschreven bevindingen en analyse van de uitvoering van de visie – tot de volgende analyse van de organisatorische kant.



De opgavetrekkeners en hun teamleden werken gemotiveerd en gedreven aan hun opgaven. Zoals hiervoor beschreven worden er stappen gezet en wordt er voortgang geboekt. Echter, het ontbreekt aan inzicht en overzicht om een antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre doelen en ambities worden gerealiseerd. We benoemen daarvoor de volgende redenen.

- De Omgevingswet kent een heldere structuur van omgevingsvisie (het 'wat'), naar omgevingsprogramma (gericht op de uitvoering, het 'hoe'), inclusief een systematiek van monitoring, om zo nodig te kunnen bijsturen op het niveau van de visie, dan wel in de uitvoering.
- In Flevoland ontbreekt het aan helder zicht op de stand van de uitvoering door de veelheid aan documenten, te weten het omgevingsprogramma, de uitwerkingsagenda's, de programmabegroting en een aantal programma's die los van het spoor van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld de Landschapsvisie, het Waterprogramma Flevoland en het Erfgoedprogramma Flevoland. Voor het monitoren van de uitvoering is de monitor opgesteld en wordt de programmabegroting benut. Deze veelheid aan documenten bemoeilijkt het goed zicht krijgen op de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.
- Onze volgende constatering is dat deze documenten niet congruent zijn. Zo corresponderen de opgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* bijvoorbeeld niet met het omgevingsprogramma. Ook de programmabegroting heeft (om begrijpelijke redenen) een bredere reikwijdte dan de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.
- Daarnaast ontbreekt het in de uitvoering aan inhoudelijke samenhang: tussen de kernopgaven en de strategische opgaven; tussen de strategische opgaven onderling; tussen de uitvoering van de visie en de programma's die daarbuiten lopen; en tussen al deze opgaven en de programmabegroting. Er is weliswaar een coördinatieoverleg van de opgavetrekkeners, maar er is geen sprake van regie of sturing op de samenhang van het geheel.

3.5. Conclusies

In deze paragraaf formuleren we de conclusies die voortvloeien uit onze bevindingen en analyse, zoals uitgewerkt in dit hoofdstuk.

1. In 2017 is een bewuste keuze gemaakt voor een beknopte omgevingsvisie op hoofdlijnen. In de visie zijn zeven opgaven gedefinieerd, waarbij er – vanwege de wens van adaptiviteit en flexibiliteit – voor gekozen is de opgaven nauwelijks te voorzien van doelen (kwalitatief, dan wel kwantitatief). Evenmin is in de visie gekozen voor ruimtelijke sturing. Beoogd werd de uitvoering van de visie programmatisch te laten plaatsvinden.
2. De visie heeft in 2017 een agenderende functie gehad. Door brede betrokkenheid van de buitenwereld zijn onderwerpen naar voren gekomen die op dat moment minder nadrukkelijk op de agenda van de provincie stonden. Daarmee heeft de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* betekenis gehad voor het versterken van de positie van de provincie op bepaalde thema's. Ook de samenwerking met andere overheden is daardoor verbeterd.
3. Uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* wordt niet duidelijk op basis van welke afwegingen de selectie van opgaven in deze visie tot stand is gekomen. Dat leidt tot onduidelijkheid over de vraag welk terrein de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* nu precies bestrijkt. Daarnaast is er in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* geen aandacht voor de samenhang tussen de verschillende strategische opgaven. Bovendien doen zich inmiddels nieuwe ontwikkelingen voor die kunnen leiden tot hetzij actualisatie van bestaande opgaven, hetzij het toevoegen van nieuwe opgaven.

4. Daarenboven is er inmiddels ook meer behoefte aan richtinggevende sturing, zowel intern bij de provincie zelf als extern bij medeoverheden en andere partners, met behoud van de eigen bewegingsruimte die zij vanuit hun verantwoordelijkheid nodig hebben.
5. Eén van de specifieke ambities van de provincie met betrekking tot de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is een wederkerige samenwerking met partners. Het belang van samenwerking wordt nadrukkelijk onderkend in de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Echter, een samenwerkingsstrategie is niet verder uitgewerkt. Met de Flevotop is aandacht gegeven aan de betrokkenheid van de inwoners van de provincie. Daaraan is geen (structureel) vervolg gegeven.
6. De totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* onder regie van een externe ‘ateliermeester’ heeft als keerzijde dat de visie los van de provinciale organisatie tot stand is gekomen. Gevolg daarvan is dat de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* en de Flevo-principes niet zijn geïnternaliseerd en de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* een moeizame start kende.
7. De uitwerking van de drie kernopgaven (‘Verhaal van Flevoland’, ‘Krachtige Samenleving’ en ‘Ruimte voor Initiatief’) als kern voor alle ontwikkelingen waar de provincie Flevoland bij betrokken is, is ter hand genomen. Doorwerking daarvan in de strategische opgaven is in de praktijk (nog) niet goed zichtbaar. Het onderscheid tussen kernopgaven en strategische opgaven is in de loop der tijd vervaagd.
8. De voortgang van de programma’s per opgave is wisselend. De Omgevingsvisie Flevoland *Straks* bevat de aankondiging dat per opgave een programma wordt uitgewerkt. In plaats daarvan zijn de Uitwerkingsagenda 2019 en de Uitwerkingsagenda 2020 – 2025 opgesteld. Deze agenda’s bevatten overzichten van uit te voeren activiteiten om de ambities te realiseren, maar leggen geen nadrukkelijke verbinding tussen doelen en activiteiten.
9. Het algehele beeld is dat aan de uitvoering van de visie hard en met wisselend succes wordt gewerkt. Uit de verschillende documenten komt een groot aantal activiteiten naar voren in relatie tot de opgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Om verschillende redenen is het echter moeilijk om antwoord te geven op de vraag hoe ver de uitvoering nu is gevorderd.
 - Zo is lang niet altijd helder hoe de uitgevoerde of voorgenomen activiteiten zich verhouden tot de te realiseren doelen en ambities.
 - Daarnaast zijn de doelen veelal niet geconcretiseerd (kwalitatief dan wel kwantitatief) (zie ook conclusie 1).
 - Ook de veelheid aan documenten, die onderling niet congruent zijn, leidt ertoe dat er geen helder zicht is op de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*.
 - Daarnaast ontbreekt het aan inhoudelijke samenhang en sturing op het geheel. Het onderlinge coördinatieoverleg van de opgavetrekkingen voldoet niet aan de behoefte aan sturing op het geheel en is daar ook niet voor bedoeld.Om deze redenen is er beperkt zicht op de effectiviteit van de uitvoering.
13. De wijze waarop de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* in programmatische zin uitwerking heeft gekregen, heeft als gevolg dat er geen structurele meerjarige financiering beschikbaar is gesteld. Het ontbrak aanvankelijk aan een programma om middelen aan te koppelen. Wel zijn er middelen ingezet via het coalitieakkoord en de programmabegroting.



14. Provinciale Staten hebben destijds nadrukkelijk het voortouw genomen voor de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*. Nadien is weinig gesproken over en gestuurd op de uitvoering. De periode waarin dat zou moeten gebeuren, is een bestuurlijke en politieke afweging.
15. Het instrumentarium van de provincie om te interveniëren in het gemeentelijk omgevingsbeleid is deels nog in ontwikkeling. Dit onderwerp verdient nadere aandacht in de evaluatie in 2022.



4. Aanbevelingen

4.1. Inleiding

Aansluitend op onze analyse en conclusies uit het vorige hoofdstuk, werken we in dit hoofdstuk onze aanbevelingen uit. Voor de opbouw van dit hoofdstuk hanteren we dezelfde ordening naar scope, sturing, uitvoering en organisatie.

4.2. Aanbevelingen met betrekking tot scope

In deze paragraaf bouwen wij voort op onze analyse zoals verwoord in paragraaf 3.2. Opnieuw maken we een onderscheid tussen de reikwijdte van de visie en de met deze reikwijdte samenhangende opgaven.

De reikwijdte

Als het gaat om de reikwijdte van een omgevingsvisie zijn er in essentie drie opties:

- a) De visie concentreert zich op de opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving en beperkt zich daartoe. Het begrip fysieke leefomgeving dient daarbij breed te worden verstaan: het gaat om milieu, natuur en landschap, energievoorziening, landbouw, wonen, mobiliteit en infrastructuur, alsmede om het ruimtelijk verband daartussen en de ruimtelijke keuzes die moeten worden gemaakt.
- b) De visie concentreert zich op de opgaven op het terrein van de fysieke leefomgeving, maar dan met inbegrip van de economische en sociale samenhang en keuzes voor zover die met de visie op de fysieke leefomgeving te maken hebben.

- c) De visie beperkt zich niet tot het domein van de fysieke leefomgeving, maar behelst ten principale een visie op alle opgaven waar de provincie voor staat. Deze keuze is in 2017 (ogenschijnlijk) gemaakt⁵, maar die niet consequent is vertaald in alle daarmee samenhangende opgaven.

Elk van deze keuzes kent (spiegelbeeldige) voor- en nadelen. Evident is dat – oplopend van a) naar c) – het opstellen van de omgevingsvisie steeds meer integraal, maar ook steeds complexer, het aantal daarmee samenhangende opgaven groter en het bewaken van de samenhang ingewikkelder wordt. Ook zal de kring van de bij de opstelling en uitvoering van de visie verbonden externe partijen telkens groter worden. In essentie is de keuze voor één van deze opties een afweging tussen (de voor- en nadelen van) complexiteit en integraliteit. Die afweging is bij uitstek politiek van aard. Ongeacht de keuze die gemaakt wordt, moet die afweging wel helder zijn en moet er een duidelijk verband worden gelegd met de opgaven die daaraan verbonden zijn, de wijze van totstandkoming van de visie en van de organisatie van de uitvoering, alsmede de keuze voor de in te zetten instrumenten en de mate van externe betrokkenheid.

Aanbeveling: Maak in de evaluatie van de Omgevingsvisie FlevolandStraks, of volgend daarop, een duidelijke keuze voor de reikwijdte van de omgevingsvisie en relateer die keuze aan de inhoud en uitwerking ervan.

De opgaven

Onzes inziens moet een omgevingsvisie de relevante opgaven omvatten die passen binnen de taken die de provincie zich in het kader van haar open huishouding aantrekt. Criteria die kunnen worden gehanteerd als het gaat om de vraag of een bepaalde opgave wel of niet onderdeel zou moeten uitmaken van een omgevingsvisie zijn:

- de opgave moet passen binnen de gekozen scope (reikwijdte) van de omgevingsvisie;
- het betreft een relevante maatschappelijke opgave, die past binnen de taken die de provincie zich in het kader van haar open huishouding aantrekt en die past bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie;
- het moet gaan om een opgave voor de middellange en lange termijn, passend bij de horizon van de omgevingsvisie en betrekking hebbend op de toekomst van Flevoland;
- de opgave moet passen bij de provinciale schaal en derhalve bovengemeentelijk van aard zijn. Daar kan inhoudelijk en/of ruimtelijk sprake van zijn.

Uitgaand van deze criteria en op basis van zowel de gehouden interviews als ons eigen inzicht volgt daaruit dat de strategische opgaven van 2017 aanpassing en aanvulling behoeven. De opgaven 'Regionale kracht' en 'Circulaire economie' blijven onverminderd overeind. De opgaven 'Duurzame energie' en 'Landbouw meerdere smaken' vragen om een heroriëntatie. En een mogelijke aanvulling betreft het toevoegen van drie opgaven op het terrein van de volkshuisvesting (woningbouwopgave), waterbeheer en biodiversiteit/natuur.

⁵ De Omgevingsvisie FlevolandStraks van 2017 bevat de volgende passage: "Wij kiezen voor een brede opzet van de visie. Wij beperken ons niet tot de fysieke aspecten van de wet. Fysieke, sociale en economische ontwikkelingen hangen namelijk nauw met elkaar samen. Deze Omgevingsvisie richt zich op alle strategische hoofdogaven voor de lange termijn (tien à vijftien jaar) die bepalend zijn voor de toekomst van Flevoland."

Het definiëren van extra opgaven hoeft overigens niet per se te betekenen dat de provincie daarmee extra activiteiten hoeft te verrichten of zich nieuwe inspanningen moet getroosten. Het kan immers zijn dat binnen en/of buiten de provinciale organisatie al voldoende gebeurt. Maar wel is het belangrijk dat alle relevante provinciale opgaven in het kader van de omgevingsvisie een plaats krijgen, dit vanwege (het bewaken van) de samenhang tussen deze opgaven, de noodzaak van het zoeken naar oplossingen die meerdere doelen dienen en ook vanwege de ruimtelijke samenhang. Op het belang van samenhangend beleid komen wij nader terug in paragraaf 4.4.

Evenmin brengt het aanpassen van bestaande, dan wel het toevoegen van nieuwe opgaven op zichzelf en per definitie met zich mee dat de visie zelf wordt gewijzigd. Hierop komen wij terug in hoofdstuk 5.

Wat tenslotte de kernopgaven betreft: deze hoeven op zichzelf niet te worden aangepast. Het gaat om lange-termijnverkenningen die in 2021 niet essentieel anders zijn dan ze in 2017 waren en die relevant zijn voor al het provinciale beleid, ongeacht welke taken de provincie tot de hare rekent. Wel kan de vraag worden gesteld hoe deze verkenningen zich verhouden tot andere trajecten waar de provincie Flevoland mee bezig is en die ook gericht zijn op de lange termijn, zoals 'Panorama Flevoland' en het manifest 'Wij zijn Flevoland'.

Gevoegd bij de drie kernopgaven uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* gaat het in al deze (soms overlappende) exercities immers om een beeld van de (gewenste) ontwikkeling van de provincie op verschillende terreinen waar de provincie voor zichzelf een belang en daarmee samenhangende taken ziet (het sociaaleconomische domein, het domein van de omgevingskwaliteit en het voorzien in faciliteiten voor de inwoners van Flevoland), alsmede om een beeld van de daarbij passende bestuurlijke ontwikkeling en vernieuwing. Leidend daarbij is de vraag welke kwaliteit, in de brede zin van het woord, de inwoners van Flevoland wensen. Overwogen zou kunnen worden de resultaten van deze trajecten op enig moment samen te voegen tot een visie (op hoofdlijnen) op de toekomst van de provincie, die als onderlegger zou kunnen dienen voor al het provinciale beleid. Een dergelijk stuk, dat voor de lange termijn een overkoepeld perspectief biedt (bijv. 2040 of 2050) zou uiteraard relevant zijn als vertrekpunt voor meer dan alleen de omgevingsvisie, maar hoeft daarvan niet per se onderdeel te zijn.

Aanbeveling: Pas de bestaande strategische opgaven van de omgevingsvisie deels aan en voeg enkele nieuwe toe. Overweeg op enig moment een bundeling van (de resultaten van) alle lopende trajecten die de gewenste ontwikkeling van de provincie op lange termijn verkennen.

4.3. Aanbevelingen met betrekking tot sturing

Deze paragraaf bevat onze aanbevelingen met betrekking tot sturing, waarbij we onderscheid maken naar inhoudelijke sturing en de wijze waarop derden worden betrokken.

Inhoudelijke sturing

Het antwoord op de vraag of de provincie sterker zou moeten sturen, zowel door het stellen van inhoudelijke doelen als door een beeld te schetsen van de ruimtelijke indeling van de provincie, wordt door verschillende overwegingen bepaald:

- de vraag of de provincie ten principale een sterkere positie wil innemen in de sturing van het omgevingsbeleid, met name in de richting van andere overheden en private partijen;
- de inhoudelijke overwegingen die daarvoor pleiten (zie paragraaf 3.3);
- de consequenties: naarmate sterker wordt gestuurd door doelen te stellen en ruimtelijk te ordenen kan dat tot op zekere hoogte ten koste gaan van adaptiviteit en flexibiliteit.

Voor het maken van een keuze is verder van belang dat inhoudelijke doelen op verschillende wijze kunnen worden geformuleerd: kwalitatief of kwantitatief, als vaststaand doel dan wel indicatief, voor de lange of korte termijn. Ook in ruimtelijk opzicht zijn er verschillende mogelijkheden: met of zonder kaartbeelden, met of zonder scherpe begrenzingen. En ook is het van belang dat sturen niet per definitie top-down is. Door andere overheden, het maatschappelijk middenveld én de inwoners daarbij nauw te betrekken, kan feitelijk sprake zijn van coproductie, al zullen uiteindelijk soms ook knopen door het provinciaal bestuur moeten worden doorgehakt.

Onze opvatting is dat meer sturing door de provincie, zowel door het stellen van doelen als ruimtelijk, om de eerder genoemde redenen niet alleen onvermijdelijk, maar ook noodzakelijk is. Het definiëren van opgaven, zonder nader richting te geven, voldoet niet meer om de doelstellingen van de noodzakelijke transitie te realiseren. Daar komt bij dat sturing op regionaal niveau in toenemende mate van belang wordt geacht, waarbij de provincie Flevoland als één regio wordt beschouwd.

De provincie heeft een verantwoordelijke rol als gebiedsregisseur en is als middenbestuur bij uitstek geschikt en geëquipeerd om dwarsverbanden aan te leggen en bovenlokale belangen af te wegen. Van verschillende kanten is dit de laatste jaren ook beargumenteerd.⁶ Daarbij is maatvoering van groot belang:

- Af hankelijk van de opgave kunnen doelen wel of niet en met meer of minder ruimte qua inhoud en tijd worden geformuleerd.
- Ruimtelijk kan worden volstaan met een indicatie van ruimtelijke bestemmingen: eerder een 'vlekkenkaart' dan scherpe lijnen. Er moet een goed evenwicht worden gezocht met de omgevingsvisies en de omgevingsplannen van de Flevolandse gemeenten.
- Nauwe betrokkenheid van andere betrokken publieke en private partijen, alsmede van de inwoners van Flevoland is een absolute voorwaarde.

⁶ Kiezen én delen; Advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied. Algemene Bestuursdienst, Ministerie van BZK (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving (2021). *Geef richting, maak ruimte*. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2021).

Op deze wijze kan onzes inziens het juiste midden worden gevonden tussen enerzijds richting geven en anderzijds flexibiliteit en adaptiviteit. Op de vraag of de door ons bepleite sturing zou moeten plaatsvinden in de visie zelf danwel in het kader van de bij het programma behorende opgaven komen wij terug in hoofdstuk 5.

Het sluitstuk van inhoudelijke sturing is de omgevingsverordening, op basis van het principe 'regelgeving volgt beleid'. Overwogen wordt de verordening in 2022 te actualiseren met het oog op de te behalen beleidsdoelen. Wij onderstrepen het belang van deze actualisatie en bevelen aan dat te doen zodra er meer duidelijkheid bestaat over de doelen zelf.

Aanbeveling: Stuur sterker op doelstellingen (kwantitatief en/of kwalitatief) en op ruimtelijke ordening (gezien de benodigde ruimte om alle vragen te accommoderen), met nauwe betrokkenheid van derden. Pas de omgevingsverordening dienovereenkomstig aan.

Betrokkenheid van derden

Over de wijze van betrekken van derden stellen we de volgende aspecten aan de orde:

- Het opstellen, waar nodig aanpassen en uitvoeren van de omgevingsvisie vergt zoals gezegd nauwe betrokkenheid van de gemeenten, het waterschap en het maatschappelijk middenveld. Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* is daar ook veel aandacht aan besteed. Daarna namen de contacten echter af, al zijn die sinds enige tijd weer geïntensiveerd in het kader van het overleg 'Samen maken we Flevoland'. Wij bepleiten in elk geval een structureel bestuurlijk overleg tussen de meest betrokken portefeuillehouders van de betrokken overheden, met als taken:
 - 1) afstemming van de inhoud en de uitvoering van de omgevingsvisies van de provincie en de gemeenten, met name als die visies worden opgesteld dan wel aangepast,
 - 2) afstemming van de uitvoering van de verschillende omgevingsvisies,
 - 3) het adresseren van mogelijke knelpunten,
 - 4) overleg over de positie van de provincie ten opzichte van die van het Rijk. Bij dit overleg kunnen, in een adviserende rol, de maatschappelijke partners worden betrokken.
- Een bijzonder punt van aandacht is het verband tussen de nationale omgevingsvisie, de provinciale omgevingsvisie en de gemeentelijke omgevingsvisies. In een ideale wereld worden die volgordelijk opgesteld, zodat (met respect voor de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van elke bestuurslaag) de lagere overheid bij het opstellen van haar eigen visie, rekening kan houden met de visie van de hogere overheid. De praktijk is echter anders: zo worden nu gemeentelijke visies opgesteld, terwijl de provincie mogelijk nadien de eigen visie bijstelt en ook een aanpassing van de nationale omgevingsvisie niet ondenkbaar is. Het hiervoor bepleite overleg kan een belangrijke rol spelen in dit proces van 'haasje over springen', teneinde te bewerkstelligen dat in de richting van de samenleving zo veel mogelijk als één (coherente) overheid wordt geopereerd.

- Ook wijzen wij op de beschikbaarheid van instrumenten om te interveniëren in het gemeentelijk omgevingsbeleid. Afhankelijk van de mate waarin het overleg met gemeenten leidt tot overeenstemming (zie ook onze eerdere aanbeveling voor bestuurlijk overleg), kan dat instrumentarium worden ingezet. Het is een bestuurlijke en politieke vraag in welke mate de provincie dit daadwerkelijk wil doen.
- Hiervoor hebben we gewezen op de samenhang met regio's die de provinciegrens overschrijden: de Metropoolregio Amsterdam (MRA), de regio Zwolle en het samenwerkingsverband van de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. Bij de MRA zijn zowel de gemeenten Almere als Lelystad, als de provincie nauw betrokken. Met betrekking tot de andere twee regio's worden de samenwerkingsverbanden ontwikkeld. Op dit punt hebben wij geen nader onderzoek gedaan. We hebben begrepen dat nader onderzoek naar lokale, regionale en bovenregionale samenwerking is voorzien in 2022.
- De betrokkenheid van de inwoners. De destijds gehouden Flevotop is positief geëvalueerd, maar heeft geen duidelijke follow-up gekregen. In het kader van ons onderzoek hebben wij signalen van bezorgdheid vernomen: het beeld bestaat dat de maatschappelijke organisaties als LTO, de terreinbeherende organisaties en VNO-NCW (ook wel aangeduid als 'de usual suspects') meer betrokken zijn en mee kunnen denken dan de inwoners van de provincie. In dit verband wordt ook wel een onderscheid gemaakt tussen 'participatie' en 'betrokkenheid'. Betrokkenheid van de inwoners, al hebben wij geen nader onderzoek gedaan naar de wijze waarop die gestalte kan krijgen, is in de toekomst van groot belang. In paragraaf 3.2 memoreerden wij de verschillende trajecten waarlangs gewerkt wordt om te komen tot een langetermijnvisie voor de provincie. Het daarbij spreken met inwoners van Flevoland met als vraag "in wat voor provincie wilt u wonen" is mogelijk een aangrijpingspunt om hun betrokkenheid te vergroten;
- De betrokkenheid van de eigen organisatie. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 4.4.

Aanbeveling: Overleg structureel op bestuurlijk niveau tussen provincie, gemeenten en waterschap over de opstelling, aanpassing en uitvoering van de verschillende omgevingsvisies. Betrek daarbij het maatschappelijk middenveld. En vergroot de betrokkenheid van de inwoners van de provincie.



4.4. Aanbevelingen voor uitvoering en organisatie

We concludeerden in het vorige hoofdstuk dat het om verschillende redenen moeilijk is om antwoord te geven op de vraag hoe ver de uitvoering nu is gevorderd. Om wel een antwoord te kunnen geven op deze vraag, achten we het volgende van belang.

- a. Het vergroten van de inzichtelijkheid. Dat kan allereerst door het aantal documenten terug te brengen: stuur de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland Straks door het (periodiek bij te stellen) omgevingsprogramma (dat de basis is voor alle daarmee samenhangende vervolgvactiteiten gekoppeld aan een bijbehorende programmabegroting) en door één systeem van voortschrijdende monitoring (inclusief terugkoppeling naar visie dan wel programma). Vergroot ook de congruentie: de opgaven van de visie moeten sporen met die van het programma en de monitor.
- b. Hiervoor adviseerden wij al meer concrete doelstellingen te formuleren (kwalitatief dan wel kwantitatief). Dat is ook van belang voor de uitvoering. Immers, dan kan in de verdere uitwerking naar te ondernemen activiteiten steeds helder worden gemaakt hoe deze activiteiten zich verhouden tot de te realiseren doelen en ambities. Helder geformuleerde doelen maken het ook mogelijk financiële middelen daaraan te koppelen.
- c. In onze rapportage hebben we het ontbreken van inhoudelijke samenhang op verschillende plaatsen aan de orde gesteld. Deze samenhang ontbreekt zowel tussen de kernopgaven en de strategische opgaven binnen de Omgevingsvisie Flevoland Straks, als tussen de strategische opgaven onderling, tussen de uitvoering van de visie en de programma's die daarbuiten lopen (de andere opgaven waaraan de provincie werkt) en tussen al deze opgaven en de programmabegroting. Het bevorderen en bewaken van deze samenhang vraagt om het treffen van organisatorische voorzieningen. Daarvoor is het nodig de ambtelijke organisatie te versterken, zonder een reorganisatie van de provinciale organisatie door te voeren, maar wel met meer aandacht voor eigenaarschap, regie op het geheel en sturing op de samenhang.
- d. Concreet gaat het bij deze versterking om het steviger inrichten van het ambtelijk opdrachtgeverschap, met meer aandacht voor samenwerking tussen de opgavetrekkeners en de rest van de organisatie, het organiseren van dwarsverbanden en betere facilitering van opgavetrekkeners vanuit de provinciale organisatie. Dit betekent een andere invulling van het huidige onderlinge coördinatie- en afstemmingsoverleg van de opgavetrekkeners. In plaats daarvan achten we een ambtelijke stuurgroep nodig, onder leiding van de ambtelijk opdrachtnemer van de Omgevingsvisie Flevoland Straks. Deelnemers aan deze stuurgroep zijn de trekkeners van de opgaven en vertegenwoordigers vanuit de betrokken directies, waar andere programma's onder vallen die relevant zijn voor de uitvoering van de visie (Strategie en Beleid, Infrastructuur, Gebiedsprogramma's en Concernzaken). Dit laatste is van belang voor de inbreng in deze stuurgroep van wat er vanuit de rest van de organisatie gebeurt dat raakt aan de Omgevingsvisie Flevoland Straks, om daarmee de wisselwerking tussen de provinciale organisatie en de opgavetrekkeners te bevorderen, in beide richtingen. Daarbij is van belang dat de stuurgroep kan rekenen op goede ambtelijke ondersteuning, zodat afspraken worden teruggekoppeld en periodiek aan de opdrachtgever kan worden gerapporteerd.



- e. Bij het organiseren van de uitvoering van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* gaat het niet alleen om de structuur, maar (misschien nog wel belangrijker) ook om de manier van werken en om houding en gedrag. De Flevo-principes uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* bieden hiervoor inspiratie.
- Werk opgabegericht
 - Verrijk met eigenheid
 - Doe mee en draag bij
 - Durf te vernieuwen
 - Wees betekenisvol
 - Mensen maken Flevoland.

Aanbevelingen: Vergroot de inzichtelijkheid in de effectiviteit van de uitvoering door het aantal documenten terug te brengen, voorzie dit beperkte aantal documenten van ambities en concrete doelen (kwalitatief dan wel kwantitatief), bewaak de samenhang, tref hiervoor de organisatorische voorzieningen en blaas de Flevo-principes uit de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* van 2017 nieuw leven in.

Deze aanbevelingen over de organisatie en de uitvoering zijn door te voeren onafhankelijk van de keuzes die worden gemaakt over de reikwijdte van de omgevingsvisie en de opgaven die in de omgevingsvisie worden geadresseerd.



5. Hoe verder?

5.1. Inleiding

Als afsluiting van deze rapportage staan we stil bij de vraag ‘Hoe verder?’ In dit hoofdstuk geven we aan welke stappen het huidige college van GS de komende periode kan zetten. We adresseren daarvoor drie vragen die op relatief korte termijn spelen, te weten: moet de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* worden aangepast dan wel aangevuld? Wat kan nu al worden gedaan om de uitvoering te bevorderen? En hoe kan de buitenwereld bij een en ander worden betrokken? De beantwoording van deze vragen komt aan bod in onderstaande paragrafen.

5.2. Aanpassing van de visie

Voor het beantwoorden van de vraag of de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* aanpassing, danwel aanvulling behoeft, zijn de volgende overwegingen relevant:

- Destijds is nadrukkelijk en weloverwogen gekozen voor een visie die zich beperkt tot een langetermijnperspectief op hoofdlijnen, op de toekomst van het gebied en de daarmee samenhangende opgaven. Eerder in ons advies hebben wij bepleit de reikwijdte van de visie te verhelderen, de opgaven te actualiseren en als vertrekpunt van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* uit te gaan van een toekomstbeeld voor Flevoland (als resultante van de verschillende trajecten die momenteel op dit punt lopen). Daaruit volgt onzes inziens dat de huidige Omgevingsvisie Flevoland *Straks* moet worden aangepast.
- Indien aanpassing zou plaatsvinden, kan van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om daarin ook ruimtelijke en inhoudelijke doelstellingen op te nemen. Als daarvoor wordt gekozen, wordt de visie meer sturend. Tegelijkertijd neemt hiermee de noodzaak tot periodieke bijstelling toe, hetgeen de visie minder adaptief en flexibel zou maken.

- Een alternatief is om de visie vooralsnog éénmalig aan te passen en om doelstellingen op te nemen in het omgevingsprogramma dat periodiek wordt geactualiseerd en gemonitord. De visie beperkt zich dan tot het langetermijnperspectief, de invulling en uitvoering ervan is flexibel en adaptief en krijgt programmatisch gestalte. Het omgevingsprogramma zou dan tenminste éénmaal per zittingsperiode van provinciale staten (mogelijk aan het begin daarvan) onder de loep genomen moeten worden, of zo veel vaker als nodig wordt geacht. Bepalende factoren voor bijstelling van het programma zijn onder meer mogelijke externe ontwikkelingen dan wel terugkoppeling vanuit de resultaten van de monitoring.

Bij het beantwoorden van de vraag van aanpassing van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* spelen nog drie andere vragen:

- **De rol van provinciale staten.** Bij de totstandkoming van de visie van 2017 zijn provinciale staten actief betrokken geweest. PS is ook eindverantwoordelijk voor de visie en bevoegd gezag voor het vaststellen van de inhoud van de visie. Tegelijkertijd is in 2017 bewust gekozen voor het niet opnemen van doelen in de visie, maar voor een programmatische uitwerking door gedeputeerde staten. Zeker als gekozen zou worden voor het opnemen van doelen in het omgevingsprogramma en niet in de visie, doet zich de vraag voor of GS dan wel PS verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het programma.
- **De timing.** De evaluatie van de huidige Omgevingsvisie Flevoland *Straks* wordt medio 2022 afgerond, terwijl de eerstvolgende provinciale statenverkiezingen ruim een half jaar daarna plaatsvinden in maart 2023. Dat geeft het huidige college respectievelijk de huidige staten nog maar beperkte tijd om aan de evaluatie conclusies te verbinden en vervolgacties te ondernemen.
- **De noodzaak van sturing.** Welke route ook gekozen wordt, inhoudelijk is van belang dat nader richting wordt bepaald om voortgang te kunnen boeken bij het uitvoeren van de visie. Immers, de problematiek is dusdanig dat een 'stand still' niet wenselijk is.

Gelet op bovenstaande overwegingen bevelen wij aan:

- **Neem nog in deze collegeperiode een standpunt in over de reikwijdte van de Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, over de te actualiseren opgaven en over een toekomstbeeld voor de provincie als geheel. Ga op basis daarvan vooralsnog verder met de uitvoering van de visie.**
- **Bepaal per opgave in welke mate daaraan nog in deze collegeperiode doelstellingen kunnen worden gekoppeld (kwalitatief dan wel kwantitatief, inclusief termijnen). Onderzoek wat de ruimtelijke effecten daarvan zijn en welke keuzes op dat punt gemaakt moeten worden.**
- **Pas de Omgevingsvisie Flevoland *Straks* aan bij aanvang van de eerstvolgende periode van provinciale en gedeputeerde staten. Neem dan een besluit over de vraag of (inhoudelijke en ruimtelijke) doelstellingen in de visie zelf thuis horen, dan wel in het daarmee samenhangende (periodiek bij te stellen) omgevingsprogramma. Bezie in samenhang daarmee de rol van provinciale staten, in het bijzonder als het gaat om de vaststelling van het omgevingsprogramma.**



5.3. Bevorderen uitvoering

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat nu al kan worden gedaan om de uitvoering te bevorderen. Daarvoor adviseren we een systematiek te ontwikkelen om zicht te houden op de uitvoering, zodat dit na de Statenverkiezingen in 2023 kan worden aangereikt aan het nieuwe college van GS. Deze systematiek dient te zijn gericht op het creëren van scherper overzicht en betere samenhang, op basis van collegialiteit van het bestuur en de bereidheid om daar waar het knelt (bijvoorbeeld in het samenspel met andere overheden) politieke keuzes te maken en knopen door te hakken.

De aanbevelingen voor het versterken van de ambtelijke organisatie, zoals uitgewerkt in paragraaf 4.4 (met meer aandacht voor eigenaarschap, regie op het geheel en sturing op de samenhang) kunnen in deze collegeperiode worden opgepakt.

Aanbeveling: Ontwikkel nog in deze collegeperiode een heldere systematiek om zicht te houden op de uitvoering.

5.4. Betrekken buitenwereld

Tot slot kan het huidige college van GS zich de komende periode richten op het betrekken van de buitenwereld, door de uitkomsten van de evaluatie met hen te delen en toe te lichten welke opvolging daaraan wordt geven, in lijn met de aanbeveling uit het vorige hoofdstuk: 'richt een bestuurlijk en ambtelijk overleg in om invulling te geven aan het structurele overleg met de buitenwereld over de omgevingsvisie'.

Aanbeveling: Deel de uitkomsten van de evaluatie en de follow-up daarvan met de buitenwereld.

5.5. Volgende evaluatie

Ook de komende jaren zal zowel in Flevoland als elders meer ervaring worden opgedaan met het opstellen van omgevingsvisies op de verschillende overheidsniveaus, met de interactie tussen deze overheden en met het betrekken van de buitenwereld daarbij. Daartoe zal opnieuw een evaluatiemoment moeten worden gekozen. Een logisch moment zou kunnen zijn het eind van de eerstvolgende collegeperiode.

Aanbeveling: Bepaal een nieuw evaluatiemoment, bijvoorbeeld aan het eind van de eerstvolgende collegeperiode.



Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie, gesprekspartners en deelnemers interne reflectiesessie

Begeleidingscommissie (provincie Flevoland)

- Gerbe de Vos, concerncontroller
- Rebecca Meershoek (tot september 2021), beleidsadviseur
- Carina van Dijk (vanaf september 2021), coördinator Omgevingsvisie
- Rob Hezemans, directiesecretaris
- Reina Groen, opgaveleider Landbouw Meerdere Smaken
- Valérie Benjamins, strateeg Ruimte en Economie
- Daniël de Wit, adjunct Afdelingshoofd Strategie en Beleid

Gesprekspartners voorbereidingsfase (provincie Flevoland)

- Carina van Dijk, coördinator Omgevingsvisie, provincie Flevoland
- Cora Smelik, gedeputeerde Omgevingsvisie, provincie Flevoland
- Philippe Spapens, afdelingshoofd Strategie en Beleid, provincie Flevoland

Gesprekspartners voorbereidingsfase (extern)

- Strategisch beleidsadviseur Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Lelystad
- Voormalig ateliermeester Omgevingsvisie Flevoland *Straks*

Gesprekspartners onderzoekfase (provincie Flevoland)

- Jojet van Steenis, programmamanager Duurzame Energie, provincie Flevoland
- Geert-Jan ten Napel, senior beleidsmedewerker Duurzaamheid, provincie Flevoland
- Jolanka van der Perk, juridisch beleidsmedewerker, provincie Flevoland
- Reina Groen, opgaveleider Landbouw Meerdere Smaken, provincie Flevoland
- Carina van Dijk, projectleider Circulaire Economie, provincie Flevoland
- Elsbeth Rademaker, programmamanager Krachtige Samenleving, provincie Flevoland
- Jaap van As, projectleider Bestuurlijke Vernieuwing, provincie Flevoland
- Philippe Spapens, afdelingshoofd Strategie en Beleid, provincie Flevoland
- John Visbeen, adjunct Strategie en Beleid, provincie Flevoland
- Jan de Reus, gedeputeerde, provincie Flevoland
- Jop Fackeldey, gedeputeerde, provincie Flevoland
- Jan Nico Appelman, gedeputeerde, provincie Flevoland

Gesprekspartners onderzoekfase (extern)

- Wethouder Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet, gemeente Zeewolde
- Wethouder Ruimtelijke Ordening, gemeente Noordoostpolder
- Hoofd Staatsbosbeheer Flevoland
- Directeur-bestuurder Het Flevo-landschap
- Hoofd Beleidszaken, VNO-NCW Midden
- Lid Regiobestuur LTO West, voorzitter Flevoland
- Heemraad waterschap Zuiderzeeland



Deelnemers interne reflectiesessie

- Gerbe de Vos, concerncontroller
- Carina van Dijk, coördinator omgevingsvisie
- Yasmin Geradts, opgave Verhaal van Flevoland
- Reina Groen, opgaveleider Landbouw Meerdere Smaken
- Elsbeth Rademaker, programmamanager Krachtige Samenleving
- Philippe Spapens, directeur Strategie & Beleid
- Jaap van As, projectleider Bestuurlijke Vernieuwing
- Janine van den Bos, strateeg
- Jolanka van der Perk, juridisch beleidsmedewerker
- John Visbeen, adjunct Strategie & Beleid



Bijlage 2: Overzicht geraadpleegde documenten

- Kompas 2020; samen werken aan een sterke regio, IPO, september 2014
- Startnotitie Omgevingsvisie Flevoland, 25 oktober 2015
- Samen maken we Flevoland. Verantwoordingsdocument Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, juni 2017
- Statenvoorstel Ontwerp Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, 7 juni 2017
- Evaluatie Flevo Top, Jacobs & Smeets Radboud Universiteit, in opdracht van provincie Flevoland
- Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?, Raad voor het openbaar bestuur, april 2019
- Uitwerkingsagenda deel 1 Samen maken we Flevoland 2019
- Flevoland. Ruimte voor de Toekomst. Coalitieakkoord 2019 – 2023, juli 2019
- Uitwerkingsagenda Samen maken we Flevoland 2020 – 2025
- Erfgoed van de toekomst, Erfgoedprogramma Flevoland, november 2019
- Wij zijn Flevoland! Ons aanbod aan Nederland met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen maart 2021, september 2020
- Programmabegroting 2021, Provincie Flevoland
- Flevoland, Strategische Verkenning, Posad Maxwan, februari 2021
- Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, Raad voor het openbaar bestuur, maart 2021
- Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening, 6 april 2021
- Grote opgaven in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving, Planbureau voor de Leefomgeving, april 2021.
- Kiezen én delen; Advies van de Studiegroep Ruimtelijke inrichting landelijk gebied, april 2021.
- Rol nemen, ruimte geven. De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, Raad voor het openbaar bestuur, mei 2021
- Perspectiefnota 2022-2025 Provincie Flevoland, mei 2021
- Monitor Omgevingsvisie Flevoland *Straks*, mei 2021 en dashboard: [Dashboard Monitor Omgevingsvisie - Flevoland \(feitelijkflevoland.nl\)](https://feitelijkflevoland.nl)
- Factsheet Lijst van (gevallen van) provinciaal belang, versie 2 juni 2021
- Gevallen van provinciaal belang Flevoland, versie 2 juni 2021
- GS-nota Lijst van gevallen van provinciaal belang Flevoland, 15 juni 2021
- Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's Raad voor het openbaar bestuur, juni 2021
- Waterprogramma provincie Flevoland, oktober 2021
- Programma Landschap van de Toekomst, de nieuwe Landschapsvisie, provincie Flevoland, oktober 2021
- Geef richting, maak ruimte!, advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, november 2021

Bijlage 3: Het stelsel van de Omgevingswet

Deze bijlage bevat een nadere toelichting op het stelsel van de Omgevingswet.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een aangenomen wet die nog niet in werking is getreden. Deze wet beoogt een vergaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving. In de nieuwe wet zijn tientallen wetten en honderden regels op het terrein van de fysieke leefomgeving (denk aan: ruimte, wonen, water, milieu, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed) gebundeld.

De belangrijkste doelen van de Omgevingswet zijn *“het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit voor inwoners en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften”* (artikel 1.3).

Met de Omgevingswet wil het kabinet onder meer:

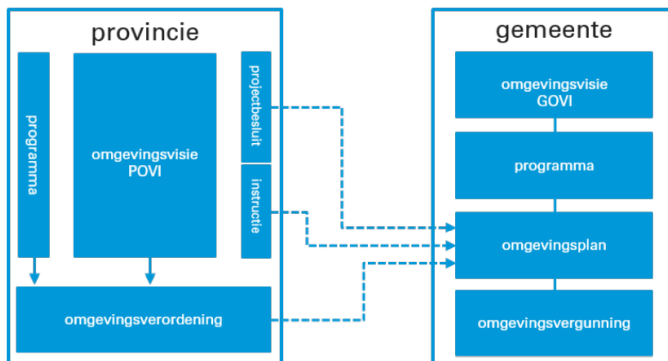
- de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen;
- gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven; zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen;
- meer ruimte bieden voor particuliere ideeën; de houding bij het beoordelen van plannen is ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een strategische integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. De omgevingsvisie is een verplicht instrument voor het Rijk, de provincie en de gemeente. Het Rijk maakt een nationale omgevingsvisie, de provincie een provinciale omgevingsvisie en de gemeente een gemeentelijke omgevingsvisie.

De omgevingsvisie is 'zelfbindend' voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. Zelfbindend betekent dat het opgestelde document (de omgevingsvisie) alleen verplichtingen schept voor degene die het document heeft gemaakt. De omgevingsvisies van het Rijk en van de provincies werken dus niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de gemeente. De Omgevingswet kent wel het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De gemeenteraad of Provinciale Staten moeten in hun omgevingsvisie laten zien dat zij de omgevingsvisies van andere relevante bestuursorganen hebben betrokken bij het opstellen van hun eigen visies (artikelen 2.2 en 3.3 Omgevingswet). Immers, de fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. De verantwoordelijkheden en omgevingsvisies van andere bestuursorganen maken daarmee deel uit van de context van de zelf op te stellen omgevingsvisie. Goede samenwerking, afstemming en verbinding zijn dus van groot belang.

De doorwerking van het provinciaal instrumentarium richting gemeenten is weergegeven in onderstaande afbeelding.



De omgevingsvisie is 'vormvrij'. Dit betekent dat de wet vrijwel geen voorwaarden stelt aan de vorm en de inhoud van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie dient wel aan enkele wettelijke eisen te voldoen. Zo bevat de omgevingsvisie volgens de Omgevingswet (artikel 3.2):

- de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;⁷;
- de hoofdzaken van het beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving .

Bij 'ontwikkeling' (de tweede bullit hierboven) kan worden gedacht aan de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur. Ook bijvoorbeeld ondergronds bouwen, windturbines, energietransitie en klimaatbestendigheid maken deel uit van de omgevingsvisie.

Andere wettelijke vereiste is dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 3.3 'doorwerking beginselen').

Omgevingsverordening

De provinciale omgevingsvisie vormt het kader voor de omgevingsverordening. De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet moet elke provincie verplicht één omgevingsverordening vaststellen die bestaande verordeningen (denk bijvoorbeeld aan de milieuverordening, de ontgrondingenverordening of de provinciale ruimtelijke verordening) samenvoegt en vervangt. In de omgevingsverordening staan regels die activiteiten van burgers en bedrijven reguleren, maar ook regels die niet rechtstreeks gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals omgevingswaarden waarmee de provincie de kwaliteit kan vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. De provincie kan daarnaast ook instructieregels opnemen in de omgevingsverordening over bijvoorbeeld de inhoud en motivering van een omgevingsplan van de gemeente. Het omgevingsplan van de gemeente dient vervolgens in overeenstemming te zijn met de door de provincie gegeven instructieregels.

⁷ Tot het begrip 'grondgebied' behoort de onder- en bovengrond op verschillende niveaus, evenals het water.



Instructieregels⁸ en instructies⁹ van het Rijk geven richting aan de inhoud van de regels van de omgevingsverordening. Ze hebben invloed op de beleidsruimte van de provincie voor het stellen van regels over bepaalde onderwerpen of activiteiten.

Omgevingsprogramma

Het omgevingsprogramma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het te voeren beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving is (art. 3.5 onder a Omgevingswet). Het omgevingsprogramma regelt de uitvoering van het omgevingsbeleid en maakt de doelen van de omgevingsvisie concreet. Daarnaast bevat het programma maatregelen. Deze kunnen als doel hebben het voldoen aan een of meer omgevingswaarden, of het bereiken van een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (art. 3.5 onder b Omgevingswet).

Het programma is geen integraal instrument. Uit artikel 3.5 van de Omgevingswet volgt dat het beleid en de maatregelen moeten zien op een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat het programma een sectoraal, gebiedsgericht of themagericht karakter kan hebben en verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving kan bevatten.

Andere instrumenten

De Omgevingswet kent nog andere instrumenten, waaronder de vergunningverlening. Ook kunnen worden genoemd het projectbesluit, de (proactieve en reactieve) interventie in relatie tot het gemeentelijk omgevingsplan en het opstellen van een lijst van provinciale belangen met behulp waarvan een bestuursorgaan kan sturen in welke mate afwijkingen van het gemeentelijk omgevingsplan mogelijk zijn.

⁸ Met de instructieregels borgt het Rijk dat de provincies de onderwerpen die een Rijksbelang hebben, goed in hun omgevingsverordening verwerken. Provincies moeten in hun omgevingsverordening de instructieregels opvolgen.

⁹ Instructies hebben betrekking op de verplichting van de provincie om specifieke regels in de omgevingsverordening aan te passen. Hiermee geeft het Rijk aan hoe de provincies een bepaalde taak moeten uitvoeren. In de Omgevingswet gaat het specifiek over taken rond het beheer van watersystemen of waterketenbeheer.