

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	3 oktober 2023
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
	14-0320	3	--
onderwerp			pr-nummer
Aanbiedingsbrief 'Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet'.			--

Geachte raad,

Hierbij bieden wij u het bestuurlijke en feitelijke rapport aan van het rekenkameronderzoek naar de 'Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet'. Het onderzoek is in de periode 2022 / 2023 uitgevoerd. Wanneer de nieuwe Omgevingswet in werking treedt op 1 januari 2024, brengt dat veranderingen met zich mee op het gebied van de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan veranderingen op het gebied van wetgeving, beleid, taken, bevoegdheden, beslistermijnen en de manier waarop de lokale en regionale overheden samenwerken. Aangezien een dergelijke interbestuurlijke samenwerking de reikwijdte van de afzonderlijke bestuursorganen gemeente, provincie en waterschap kan overstijgen, hebben de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Noordoostpolder, de provincie Flevoland en het Waterschap Zuiderzeeland besloten samen een onderzoek naar de voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet uit te voeren.

Rekenkamer Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14-0320
www.lelystad.nl/rekenkamer
rekenkamer@lelystad.nl

DOELSTELLING EN AFBAKENING VAN DIT REKENKAMERONDERZOEK

Onder de nieuwe Omgevingswet is een totaalafweging nodig rondom omgevingsvergunningen. Met dit onderzoek wilden de samenwerkende rekenkamer(commissie)s achterhalen of de Flevolandse overheden genoeg doen om te waarborgen, dat de democratische besluitvorming over (gebiedsoverstijgende) vergunningaanvragen binnen de daarvoor gestelde termijnen gaat verlopen, ondanks mogelijke botsende belangen tussen de overheden. De nadruk lag in dit onderzoek daarom op de samenwerking tussen waterschap, provincie en gemeenten onder de Omgevingswet. In dit onderzoek ging speciale aandacht uit naar de positie van (volks)vertegenwoordigers.

De hoofdvraag in dit gezamenlijke onderzoek was:

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

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

LEESWIJZER

In deze brief geven wij als eerste een korte weergave van de conclusies en de aanbevelingen uit het onderzoek. Vervolgens geeft de rekenkamer Lelystad de hoofdlijnen weer uit de bestuurlijke reactie van het college. De bestuurlijke reactie staat in zijn geheel in bijlage 1 van deze aanbiedingsbrief. In het nawoord staan in het kort nog enkele slotoverwegingen van de rekenkamer Lelystad. Door deze stappen in deze brief met u te delen, willen wij u in staat stellen het proces te volgen. Ook hopen wij op deze wijze een goede discussie en goede besluitvorming in uw raad over dit rapport te ondersteunen.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Wanneer de nieuwe Omgevingswet in werking treedt, zijn alle overheden in Flevoland verplicht om op tijd een besluit te nemen over (gebiedsoverstijgende) vergunningaanvragen. Die besluitvorming moet ook democratisch bekrachtigd zijn. Ambtenaren, politici en bestuurders in de verschillende overheidslagen hebben de afgelopen jaren al diverse voorbereidingen getroffen in de eigen organisatie. Maar er is nog het nodige werk te verzetten om de afstemming tussen de overheden – zeker op het vlak van de gemeenteraden, Provinciale Staten en Algemene Vergadering - te verbeteren. Afstemmen op het niveau van de (volks)vertegenwoordiging is belangrijk om de ingewikkelde interbestuurlijke vraagstukken, die zich onvermijdelijk gaan aandienen, op tijd en binnen de dan geldende wet- en regelgeving af te doen.

Deelconclusies

1. De overheden in Flevoland hebben veel werk verzet om de eigen organisatie voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
2. De op samenwerking gerichte cultuur in Flevoland is een goede basis voor het aanpakken van interbestuurlijke vraagstukken.
3. De overheden in Flevoland beseffen dat samenwerking nodig is, maar hebben toch behoefte aan autonomie en behoud van zeggenschap bij het beoordelen van (gebiedsoverstijgende) vergunningaanvragen.
4. De regionale afstemming op ambtelijk en bestuurlijk niveau is in Flevoland nog niet vastgelegd in een formele samenwerkingsstructuur. De uitkomsten van de huidige samenwerking worden niet structureel gedeeld met de (volks)vertegenwoordigende gremia.
5. De verschillende (volks)vertegenwoordigingen binnen de Flevolandse regio staan niet structureel met elkaar in contact.

De regio Flevoland staat voor grote vraagstukken, zoals woningbouw, het inrichten van het landelijk gebied, het verbeteren van de bereikbaarheid en de overgang naar een toekomstbestendig energiesysteem. Juist daarom zullen de diverse overheidslagen het accent moeten gaan verleggen van het eigen beleid en de eigen regels, naar samenwerking met andere overheden. De overheden zullen hun procedures, randvoorwaarden, beleidskeuzes en -beslissingen onderling moeten afstemmen, binnen de kaders van de Omgevingswet. De samenwerkende rekenkamer(commissie)s hebben vier aanbevelingen opgesteld. Aan de hand hiervan willen de rekenkamer(commissie)s de drie decentrale overheidslagen in Flevoland handvatten geven voor het werken als één overheid zoals bedoeld in de Omgevingswet:

AANBEVELINGEN REKENKAMER

1. Ontwikkel een gedeelde sturingsfilosofie voor de overheden in Flevoland, aan de hand van de opgaven waar de regio voor staat.
2. Maak structurele afstemming mogelijk tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers.
3. Zorg voor regie op de regionale werkafspraken over het toetsen van vergunningaanvragen.
4. Maak heldere afspraken over de crisisbeheersing rond interbestuurlijke vraagstukken, met specifieke aandacht voor de risico's die spelen bij de inzet van de instrumenten 'advies' en 'advies met instemming'.

UITKOMSTEN BESTUURLIJK WEDERHOOR IN GROTE LIJNEN

Het college onderschrijft in zijn bestuurlijke reactie het belang van het versterken van de samenwerking tussen de Flevolandse overheden in volgende fase van het veranderproces omtrent de Omgevingswet, specifiek voor de opgaven die verder gaan dan woningbouw. Het college denkt hierbij aan het maken van goede afspraken tussen overheden en het uitspreken van verwachtingen naar elkaar. De randvoorwaarden hiervoor zijn aanwezig volgens het college: de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurders zijn goed en de bestuurders van de diverse

overheden weten elkaar goed te vinden. Het college is het ermee eens dat het behouden van lokale autonomie toch ook belangrijk is. Lokale belangen moeten altijd gewaarborgd blijven bij het bestuursorgaan dat daarvoor wettelijk het bevoegd gezag is, aldus het college. Het college deelt de zorgen over de omvangrijke lijst van gevallen van provinciaal belang, vanwege de vervelende gevolgen die deze lijst misschien heeft voor de processen en doorlooptijd bij het behandelen van initiatieven. Ook kan de lijst mogelijk leiden tot meer onzekerheden voor initiatiefnemers. Het college is het er niet helemaal mee eens dat er geen passende, officiële samenwerkingsstructuur tussen overheden is en dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de uitkomsten van de samenwerking tussen overheden nu niet goed op orde is. Hoewel er volgens het college geen formele samenwerkingsstructuur op alle niveaus is uitgewerkt binnen de regio, is de samenwerking wel uitgewerkt op ambtelijk en bestuurlijk niveau via de Omgevingstafel. Van de Omgevingstafel wordt verslag gemaakt en dat verslag wordt volgens het college aan alle partijen gestuurd. De raad krijgt op deze manier toch wel overzicht. Het college vindt het verder logisch, dat de raad zich voegt naar de uitkomsten van een Omgevingstafel. Het college onderschrijft de conclusie dat (volks)vertegenwoordigende gremia elkaar niet of nauwelijks onderling spreken in het kader van de Omgevingswet. Het college vindt het niettemin vooral van belang, dat de bestuurders van de verschillende overheden contact met elkaar hebben. Van daaruit kan het college de raad meenemen en het belang van de regionale opgaven uiteen zetten. Het college acht alle vier aanbevelingen haalbaar en uitvoerbaar, hoewel hij zich niet in elke aanbeveling herkent. Het college stelt voor een kwartiermaker aan te stellen om overeenstemming te krijgen over een zinvolle manier van samenwerken tussen overheden, het duurzaam borgen van de regierol in die regionale samenwerking en afspraken te maken over een geschikt escalatiemodel. Het college biedt aan de griffie desgewenst te ondersteunen bij het ontwikkelen van een samenwerkingsstructuur voor de (volks)vertegenwoordiging.

NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn opbouwende en bereidwillige bestuurlijke reactie. De rekenkamer is verheugd dat het college zich grotendeels kan vinden in de conclusies en aanbevelingen uit het rapport, zij het met enkele op- en aanmerkingen. Het college geeft puntsgewijs weer hoe hij aan de aanbevelingen opvolging wil geven. Het college stelt voor om een kwartiermaker de formele structuren en afspraken voor interbestuurlijke samenwerking, de regierol en het escalatiemodel te laten voorbereiden. Op zich is daar niets mis mee, maar de raad doet er dan wel goed aan in de daaruit voortkomende voorstellen nadrukkelijk te letten op de mate van democratische legitimatie en democratische controle. Immers, het wat meer op afstand zetten van een taak waar de gemeente een vrij ruime mate van kaderstellende bevoegdheid heeft, kan leiden tot problemen met afnemende democratische legitimiteit, sturing en controle. Er moet dus wel een vorm van democratische sturing, controle en/of toezicht blijven hierop. Het college vindt vooral de gemeenteovertrekkende betrokkenheid van college en ambtelijke organisatie van belang, waarbij de raad zich per definitie verbindt aan de uitkomsten van de Omgevingstafels. Het is volgens de rekenkamer desondanks van belang, dat de raad goede afspraken maakt over samenwerking met partijen die specifiek voor de raad relevant zijn, bij voorkeur voordat de Omgevingswet in

werking treedt¹. Het college laat het invullen van de structurele afstemming tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers (aanbeveling 2) over aan de gemeenteraad en de griffie. Het college wil dat proces, wanneer daar behoefte aan is, faciliteren. Het is daarom aan de raad om duidelijk te maken of hij belangstelling heeft voor een dergelijke structurele afstemming en welke ondersteuning hij wenst van het college en de ambtelijke organisatie.

De bestuurlijke reactie geeft de rekenkamer Lelystad verder geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De rekenkamer Lelystad ziet de behandeling van het rapport in de raad met belangstelling tegemoet.

TOT SLOT

De rekenkamer Lelystad vertrouwt erop hiermee in afdoende mate te zijn ingegaan op de grote lijnen van bestuurlijke reactie van het college naar aanleiding van dit onderzoek.

Natuurlijk is de rekenkamer Lelystad graag bereid tot nadere toelichting en gedachtewisseling over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. Indien uw raad over dit onderwerp – of daarmee verband houdende onderwerpen – nog aanvullende vragen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij zullen ons uiterste best doen uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden.

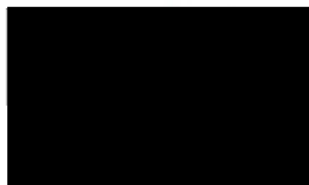
Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



de voorzitter,



¹ Zie voor meer informatie ook het rekenkamerrapport [Verbonden partijen: 'Samenwerking en verantwoording dragen'](#).

BIJLAGE 1: BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE



Aan de rekenkamer van Lelystad

uw brief van 21 juni 2023	uw kenmerk	ons kenmerk	datum verzending 11 juli 2023
behandeld door [REDACTED]	doorkiesnummer	bijlagen 0	dossiernummer
onderwerp			

Bestuurlijke reactie concept-rekenkamerrapport van het gezamenlijk onderzoek naar de (interbestuurlijke) samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet

Geachte [REDACTED]

Op 21 juni jl. stuurde u ons het concept-rapport toe van het gezamenlijk onderzoek naar de (interbestuurlijke) samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet, met het verzoek een bestuurlijke reactie op dit concept te geven in het kader van de procedure voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Met deze brief voldoen wij aan uw verzoek.

Onderstaand vindt u per conclusie en aanbeveling de bestuurlijke reactie vanuit het college van Lelystad op het voorliggende rapport.

Conclusie 1: De overheden in Flevoland hebben veel werk verzet om de eigen organisatie voor te bereiden op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

We onderschrijven deze conclusie. De implementatie is klaar en er is door de overheden in Flevoland veel werk verzet de afgelopen jaren. Nu is de implementatie feitelijk 'slechts' het begin. We staan daarmee aan de start van een transitiefase.

Het is wel van belang om in volgende fase van transitie de samenwerking tussen de Flevolandse overheden te versterken richting de opgaves waar we als provincie voor staan en welke verder gaan dan de woningbouwopgaven. Het gaat over het bouwen van een samenleving en daar komt veel bij kijken.

Conclusie 2: De op samenwerking gerichte cultuur in Flevoland vormt een goede basis voor de aanpak van interbestuurlijke vraagstukken.

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

De samenwerking met zowel de provincie als met de andere overheden in Flevoland verloopt goed. Wij onderschrijven dan ook de conclusie dat de op samenwerking gerichte cultuur in Flevoland heeft gezorgd voor een goede basis en de manier waarop er met elkaar naar de opgaven gekeken wordt. Het is een hechte groep bestuurders die elkaar goed weet te vinden. In Flevoland is sprake van grote bestuurlijke cohesie ten opzichte van de rest van Nederland.

Toch blijft het van belang om goede afspraken met elkaar te maken en verwachtingen naar elkaar uit te spreken. Met name als er sprake is van bestuurlijke verschillen van inzicht.

Conclusie 3: De overheden in Flevoland beseffen dat samenwerking nodig is, maar hebben niettemin behoefte aan autonomie en behoud van zeggenschap bij de beoordeling van vergunningaanvragen.

De conclusie over de gemeenteraad, daar waar het Lelystad betreft, wordt feitelijk wel onderschreven, maar is niet ingegeven door het argument van de samenwerking in de regio. Het adviesrecht heeft vooral te maken met gevallen waar de raad politiek over wil gaan en dus niet aan het college wil overlaten. Wij zien dit eerder als een 'intern' motief, dan dat het met samenwerking met andere overheden te maken heeft.

Niettemin onderschrijven wij wel de conclusie dat samenwerking van belang is, maar ook dat dat alle partijen autonomie behouden. Lokale belangen moeten altijd gewaarborgd blijven in het bestuursorgaan dat daarvoor wettelijk het bevoegd gezag is.

Wij kunnen ons vinden in de conclusie dat de provincie veel zeggenschap naar zich toetrekt door de lijst van gevallen van provinciaal belang. De lijst is vrij omvangrijk en maakt dat wij ons zorgen maken over de impact hierop voor de processen en doorlooptijd bij het behandelen van initiatieven. Daarnaast geeft het feit dat twee overheden over hetzelfde initiatief moeten beslissen extra onzekerheid voor initiatiefnemers.

Conclusie 4: De regionale afstemming op ambtelijk en bestuurlijk niveau is in Flevoland nog niet ingebed in een formele samenwerkingsstructuur. De uitkomsten van de huidige samenwerking worden niet structureel gedeeld met de (volks)vertegenwoordigende gremia.

Een deel van de conclusie kunnen wij volgen. Er zijn in zijn algemeenheid geen formele afspraken gemaakt voor de samenwerking binnen de regio.

Met betrekking tot de omgevingstafel delen wij de conclusie niet. De manier van samenwerken aan de omgevingstafel is ambtelijk uitgewerkt en is onderdeel van de bestuurlijke afspraken. Daarnaast wordt er wel degelijk een verslag gemaakt van de omgevingstafel en aan alle partijen gestuurd. Een citaat uit de regionale werkafspraken:

"Hetgeen besproken is tijdens de tafel wordt vastgelegd zonder dat dit tot een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leidt. Vastlegging dient enkel voor het bieden van een overzicht voor partijen."

Hier wordt misschien bedoeld dat er geen bestuurlijke afspraken zijn dat men zich committeert aan de uitkomst van een omgevingstafel. Maar dat is ook logisch, want elke partij brengt zijn eigen belang in aan de omgevingstafel. En dat overleg heeft juist als doel om elkaars belangen scherp in zicht te krijgen en er samen uit te komen.

Als het al nodig zou zijn om iets van de eigen autonomie op te geven ten behoeve van de regionale opgaven, dan hoort dat eerder bij conclusie 3.

Conclusie 5: De verschillende (volks)vertegenwoordigingen binnen de Flevolandse regio staan niet structureel met elkaar in verbinding.

Wij onderschrijven de conclusie dat gemeenteraden onderling elkaar niet of nauwelijks spreken in het kader van de Omgevingswet. De vraag is of het zinvol is dat zij over de Omgevingswet met elkaar spreken. De Omgevingswet is 'slechts' een instrument. Het gesprek zal dan wellicht eerder moeten gaan over de regionale opgaven en hoe de organisaties elkaar daarin kunnen versterken.

Verder is het de vraag of de gemeenteraden zelf met elkaar in verbinding moeten staan. Het is vooral van belang dat de colleges met elkaar in verbinding staan. Van daaruit kunnen zij de gemeenteraden meenemen en het belang van de regionale opgaven voor het voetlicht brengen.

Aanbeveling 1: Ontwikkel een gedeelde sturingsfilosofie voor de overheden in Flevoland, aan de hand van de opgaven waar de regio voor staat.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Aanbeveling is haalbaar, maar de invulling daarvan is wel een belangrijk aandachtspunt. Daar waar het gaat om gezamenlijke inhoudelijke beleidskeuzes is het goed om hierover met elkaar in gesprek te zijn, maar het daadwerkelijk vaststellen van gezamenlijk beleid achten wij nu niet uitvoerbaar. Dit zou immers invloed kunnen hebben op autonomie van de gemeente. De vraag is of dat wenselijk is en of dat de bedoeling is. Het meer gezamenlijk wegen van belangen is naar ons idee wel zinvol en haalbaar.

Voor zover de aanbeveling haalbaar en uitvoerbaar is nemen we de aanbeveling aan en werken dit graag verder uit onder leiding van de aan te stellen kwartiermaker.

Concrete acties

Kwartiermaker aanstellen en de opdracht geven om een advies te geven / het gesprek te coördineren om te komen tot een zinvolle manier van samenwerken.

Aanbeveling 2: Faciliteer structurele afstemming tussen de Flevolandse (volks)vertegenwoordigers.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Het college ziet hier niet direct een meerwaarde in. Zie ook de reactie bij conclusie 5. Als de gemeenteraden hier meerwaarde van zien, dan zal deze aanbeveling wel haalbaar en uitvoerbaar zijn.

Concrete acties

Het is aan de griffies om dit verder uit te werken. Het college kan indien gewenst ondersteunen.

Aanbeveling 3: Zorg voor regie op de regionale werkafspraken over toetsing van vergunningaanvragen.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Wij herkennen ons niet geheel in de inleiding van aanbeveling. In de regionale werkafspraken is wel degelijk aandacht voor de wenselijkheid van een initiatief. Sterker nog, de haalbaarheid wordt pas beoordeeld als de wenselijkheid vaststaat. En bij complexe initiatieven doen we dit samen met medeoverheden en adviespartners. Wij kunnen ons echter voorstellen dat nog niet alle overheden al even intensief werken volgens de vastgestelde werkwijze. In Lelystad werken wij al meerdere jaren

met het loket Nieuwe Initiatieven, waarin ook onze ketenpartners in de wenselijkheidsfase worden betrokken.

De haalbaarheid ligt wat ons betreft in het verlengde van de wenselijkheid. Ze staan niet naast, of tegenover elkaar. De wenselijkheid blijkt door de toetsing aan het beleid. De adviserende rol wordt al ingevuld omdat in ons Flevolandse beoordelingsformulier een kolom is opgenomen waarin ingevuld moet worden hoe het initiatief wél mogelijk gemaakt kan worden.

Zoals gezegd herkennen wij ons niet geheel in de aanbeveling. Toch ziet het college wel een meerwaarde om vanuit een centrale regierol voortdurend aandacht te houden voor de kwaliteit van de samenwerking.

Concrete acties

Aan de kwartiermaker de opdracht meegeven om deze regierol duurzaam te verankeren in de regionale samenwerking.

Aanbeveling 4: Maak heldere afspraken over crisisbeheersing rond interbestuurlijke vraagstukken, met aandacht voor de risico's die spelen bij de inzet van de instrumenten 'advies' en 'advies met instemming'.

Haalbaarheid en uitvoerbaarheid

Wij herkennen ons gedeeltelijk in de aanbeveling. Wij delen het argument van het belang van een gedeeld escalatiemodel. De randvoorwaarde voor het schuren en niet vasthouden aan eigen standpunten is dat er voldoende ruimte moet zijn om van de eigen standpunten af te wijken. De aanbeveling over het adviesrecht nemen wij niet over. Hoewel wij de zorg delen dat het bij de vergunningaanvraag extra tijd kost, zijn wij van mening dat onze gemeenteraad wel de laatste trede van de escalatieladder moet kunnen zijn.

De mogelijke vertraging die het oploopt zal ook wel meevallen omdat de raad, als het goed is, in het voortraject al wordt meegenomen als wij weten dat zij een bindend advies moet geven.

Voor zover de aanbeveling haalbaar en uitvoerbaar is nemen we de aanbeveling over en werken we dit graag verder uit onder leiding van de aan te stellen kwartiermaker. Wij merken overigens wel op dat een gedeeld escalatiemodel alleen werkt als deze ook daadwerkelijk gedeeld wordt door alle relevante partners.

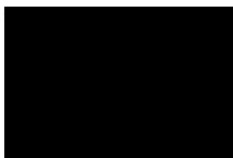
Concrete acties

Kwartiermaker aanstellen en de opdracht geven om een advies te geven / het gesprek te coördineren om te komen tot een zinvol escalatiemodel.

Hoogachtend,

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



J.S.W. Ozenga