



Uitgangspunten voor sturing Omgevingsvisie Flevoland

Lysias Advies

Samenstellers:

projectleider en senior-adviseur
geassocieerd adviseur
adviseur

Versie van 24 juni 2024

Voor commissie RND op 10 juli 2024

Hoofdpunten van ons advies

Deze notitie bevat ons advies over de uitgangspunten van de provincie Flevoland, die bepalend zijn voor de begrenzing, het karakter en de doorwerking van de omgevingsvisie. Deze uitgangspunten zijn bepalend voor de wijze waarop sturing vanuit de omgevingsvisie vorm krijgt. Ook geven deze uitgangspunten richting aan de verdere inhoudelijke uitwerking van de visie. De hoofdpunten van ons advies zijn hieronder samengevat.

1. Begrenzing van de omgevingsvisie

Kies voor een visie die zich concentreert op het door de provincie te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving, inclusief de direct daarmee samenhangende gevolgen op economisch en sociaal terrein.

2. Beleidsopgaven en prioriteiten

- Kies voor een omgevingsvisie die de beleidsopgaven omvat die voortvloeien uit de eerdere evaluatie van de huidige omgevingsvisie FlevolandStraks, die aansluiten bij de bedoeling van de omgevingswet en die de fysieke leefomgeving centraal stellen.
- Voeg deze beleidsopgaven samen tot de volgende **overkoepelende thema's**:
 - 1) **Gezonde en veilige leefomgeving** (water, bodem, lucht, ruimtelijke kwaliteit en gezondheid);
 - 2) **Vitale steden en dorpen** (wonen, infrastructuur, bereikbaarheid);
 - 3) **Vitaal platteland** (landbouw, natuur en landschap);
 - 4) **Energie, klimaat en economie** (duurzame energievoorziening (energietransport en energiebesparing), emissiereductie broeikasgassen en klimaatadaptatie, en (ruimtelijke en circulaire) economie).

3. Tijdshorizon en adaptiviteit

- Kies voor een tijdshorizon van 2050, met een doorkijk naar later op beleidsopgaven waarvoor dat echt nodig is.
- Stel concrete tussentijdse doelen voor de kortere termijn.
- Stel indicatieve doelen voor de langere termijn (kwantitatief of kwalitatief).
- Kies voor de looptijd voor een omgevingsvisie die meerdere bestuursperiodes mee kan.
- Pas (mede op basis van monitoring) de omgevingsvisie en/of de uitvoering daarvan aan waar en wanneer dat nodig is.
- Evaluer de omgevingsvisie, bijvoorbeeld eenmaal per vier jaar.

4. Sturingskracht

- Laat de wijze waarop invulling wordt gegeven aan meer sturing en de gewenste sterkere provinciale regie, afhankelijk zijn van de opgave die het betreft. Werk in de omgevingsvisie een methodiek uit om te kunnen afwegen welke rol passend is (van 'faciliteren tot 'zelf realiseren), waarbij de afweging is gebaseerd op het provinciaal belang, de bevoegdheid en verantwoordelijkheden van de provincie, en verantwoordelijkheden en mogelijke bijdragen van andere betrokken partners;
- Geef daarbij ook aan wat verdere uitwerking krijgt in omgevingsprogramma's.
- Wees ervan bewust dat in de praktijk meerdere opgaven tegelijkertijd spelen en deze in samenhang moeten worden opgepakt. Juist als het van belang is om te sturen op samenhang, is een belangrijke rol weggelegd voor de provincie.
- Maak gebruik van kaartbeelden om de gewenste sturingskracht van de omgevingsvisie te vergroten.

5. Participatie

- Definieer wat in het verband van de omgevingsvisie wordt verstaan onder participatie, manage de verwachtingen, maak duidelijk wat het doel is van participatie en op welke wijze inbreng wordt verwerkt en teruggekoppeld.
- Ga na of binnen de bestaande overlegverbanden de relevante partijen voldoende betrokken zijn, of dat het nodig is iets aanvullends te organiseren.
- Betrek partners ook bij richtinggevende keuzes die op korte termijn gemaakt worden ter voorbereiding op de verdere inhoudelijke uitwerking van de visie.

6. Besluitvorming: verhouding GS en PS

- Organiseer tijdens het proces van totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie ook informele overleg- en afstemmingsmomenten, of gesprekken met Statenleden.
- Pas de afspraken toe van de 'Werkgroep Samenwerkingsafspraken GS-PS Omgevingswet'.

1. Aanleiding en achtergrond

De provincie Flevoland heeft besloten een nieuwe omgevingsvisie te ontwikkelen. Aanleiding hiervoor is dat de huidige omgevingsvisie FlevolandStraks (vastgesteld in 2017) onvoldoende mogelijkheden biedt om te sturen op doelstellingen voor het omgevingsbeleid (waaronder de ruimtelijke ordening). De huidige omgevingsvisie FlevolandStraks is van kracht tot het moment waarop de nieuwe omgevingsvisie wordt vastgesteld.

In 2021 is een evaluatie uitgevoerd van de huidige omgevingsvisie FlevolandStraks. Uit deze evaluatie is onder andere de wens naar voren gekomen, zowel van externe partners als vanuit de provinciale organisatie, om als provincie meer te kunnen sturen op omgevingsdoelen en ruimtegebruik. Daarnaast legt de rijksoverheid de nadruk op de realisatiekracht van provincies en regio's, waarbij Flevoland wordt gezien als één regio. Tegelijkertijd is er de vraag van externe partners (zowel medeoverheden als niet-overheden) om ruimte te behouden, dan wel te krijgen voor betrokkenheid en voor het kunnen waarmaken van de eigen verantwoordelijkheden. Ook is in de evaluatie aandacht gevraagd voor sturing op de samenhang van het geheel, zowel binnen de omgevingsvisie, als tussen de omgevingsvisie en ander beleid van de provincie Flevoland.

Daarnaast is uit de evaluatie in 2021 gebleken dat de huidige omgevingsvisie op onderdelen niet meer actueel is, gelet op actuele ontwikkelingen en de maatschappelijke vraagstukken van de komende jaren. Het besluit om een nieuwe omgevingsvisie te ontwikkelen bevat ook het voornemen om in de nieuwe omgevingsvisie meer in te zetten op samenwerking (met medeoverheden, het maatschappelijk middenveld en met inwoners) en op uitvoeringsgerichtheid.

In de 'Startnotitie omgevingsvisie Flevoland' van Gedeputeerde Staten (registratienummer: 3205886, vastgesteld in Provinciale Staten op 24 april 2024) is de volgende ambitie opgenomen: *"De nieuwe omgevingsvisie Flevoland biedt een samenhangend, integraal en verleidelijk vergezicht op het Flevoland van de toekomst. Vanuit de trots op de ontstaansgeschiedenis willen we werken aan een aantrekkelijke toekomst, waarbij we ons niet alleen beperken tot ruimtelijke vraagstukken. Fysieke, sociale en economische ontwikkelingen hangen namelijk nauw met elkaar samen. In de omgevingsvisie zet de provincie een duidelijke koers uit op hoofdlijnen van beleid en maakt de provincie zelfbewuste keuzes voor de lange termijn. Waar mogelijk worden doelen ook kwantitatief en op kaarten geduid. Concretisering in meer specifieke en gedetailleerde doelen wordt geborgd in de andere omgevingswetinstrumenten (omgevingsprogramma en -verordening). Het resultaat is een breed gedragen visie, vastgelegd in een aantrekkelijk vormgegeven (digitaal) boekje met tekst en kaarten, dat voldoet aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Belangrijk is dat de visie actueel blijft. Daarom is het van belang dat de omgevingsvisie, als onderdeel van het gehele beleidshuis, ook een uitvoeringssystematiek (inclusief monitoring en evaluatie) heeft."*

Tot slot willen we in deze inleidende paragraaf niet onvermeld laten dat op 16 mei jl. het Hoofdlijnenakkoord van PVV, VVD, NSC en BBB is gepubliceerd. In dit akkoord wordt de ambitie van het Rijk uitgesproken om (ruimtelijk) nadrukkelijker te gaan sturen op onze economie, op natuur en op landbouw. Flevoland heeft over veel beleidsonderwerpen samenwerkingsafspraken gemaakt met het Rijk. Veel van deze onderwerpen maken ook onderdeel uit van de omgevingsvisie. Wat precies de impact zal zijn van het Hoofdlijnenakkoord, is nog niet duidelijk. Op dit moment voorzien we niet dat dit invloed heeft op de ontwikkeling van een nieuwe omgevingsvisie. Het betreft immers een visie van de provincie.

2. Opdracht aan Lysias

Zoals hiervoor beschreven is één van de aanleidingen voor de nieuwe omgevingsvisie de wens om als provincie meer te kunnen sturen op omgevingsdoelen en ruimtegebruik. In het proces om te komen tot een nieuwe omgevingsvisie zijn diverse sturingsvraagstukken aan de orde. De provincie Flevoland heeft Lysias gevraagd om de provincie te begeleiden en te adviseren bij het beantwoorden van sturingsvraagstukken. Onze opdracht betreft dus de sturingsvragen. Dit betekent dat we niet adviseren over de beleidsinhoudelijke uitwerking van de omgevingsvisie.

3. Doel van deze notitie

Het doel van deze notitie is om relevante informatie aan te reiken over mogelijkheden om als provincie te kunnen sturen, en om over sturingsvraagstukken beargumenteerd keuzes te kunnen maken ten behoeve van de omgevingsvisie, dit mede in relatie tot wettelijke kaders, de provinciale rol en het provinciaal belang.

Deze notitie beschrijft de uitgangspunten voor sturing, evenals eventuele keuzemogelijkheden die bij verschillende sturingsvraagstukken aan de orde zijn, inclusief voor- en nadelen van verschillende varianten. Deze onderwerpen voorzien we van een advies. Besluitvorming over deze uitgangspunten geeft richting aan de verdere inhoudelijke uitwerking van de omgevingsvisie. Daarmee dient deze notitie als basis voor de voorlopige besluitvorming over uitgangspunten voor sturing in relatie tot de nieuwe omgevingsvisie. Dit krijgt invulling in de vorm van 'peilen en toetsen', in de vergadering van de Statencommissie RND op 10 juli 2024.

In deze notitie wordt ervan uitgegaan dat de provincie een nieuwe omgevingsvisie wil opstellen, waarvan het concept voor externe consultatie medio 2025 jaar gereed zal zijn.

4. Leeswijzer

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In de paragraaf hierna (par. 5) formuleren we ons voorstel voor de te hanteren definitie als het gaat om sturingsvraagstukken in relatie tot de omgevingsvisie. In paragraaf 6 gaan we nader in op de context die relevant is voor sturing. In paragraaf 7 beschrijven we de uitgangspunten, die gezamenlijk de sturingsvraagstukken betreffen en die gezamenlijk bepalend zijn voor de begrenzing, het karakter en de doorwerking van de omgevingsvisie. We sluiten elk uitgangspunt af met een advies. Deze adviezen beogen richting te geven aan de verdere inhoudelijke uitwerking van de omgevingsvisie. De richting voor het vervolg is samengevat in paragraaf 8.

Bijlage 1 bevat enige achtergrondinformatie over de omgevingswet en de omgevingsvisie. Een overzicht van relevante provinciale beleidsdocumenten is opgenomen in bijlage 2.

5. Definitie sturingsvraagstukken

Voordat besloten kan worden over uitgangspunten voor sturing, is het van belang het eerst eens te zijn over wat moet worden verstaan onder sturingsvraagstukken in relatie tot de omgevingsvisie. Wij hanteren hiervoor de volgende definitie:

Sturingsvraagstukken betreffen alle uitgangspunten die – binnen de context van relevante regelgeving, beleidskaders en de karakteristieken van de provincie Flevoland – bepalend zijn voor de begrenzing, het karakter en de doorwerking van de omgevingsvisie.

Uit deze definitie blijkt dat we kiezen voor een brede uitleg van het begrip sturingsvraagstukken. De uitgangspunten zijn onderling verbonden en zijn gezamenlijk richtinggevend.

De verschillende bestanddelen van bovenstaande definitie lichten we in paragraaf 7 nader toe.

6. Wat is de context?

Zoals toegelicht in bovenstaande definitie is voor het formuleren van uitgangspunten voor sturing de context van relevante regelgeving, beleidskaders en de karakteristieken van de provincie Flevoland van belang. In algemene zin heeft dit betrekking op landelijke wet- en regelgeving en provinciale verordeningen, landelijke en provinciale beleidskaders en op afspraken tussen Rijk, andere provincies, gemeenten en waterschappen. Van oudsher is vanuit de provincie sprake van sturing op basis van samenwerking.

Voor de Flevolandse context geldt dat sturing plaatsvindt op basis van provinciaal beleid en provinciale belangen, en in samenwerking met andere overheden. Ook is in Flevoland sprake van provinciegrensoverschrijdende samenwerking met bijv. de Metropool Regio Amsterdam (MRA) en de Regio Zwolle.

Sturing op basis van de nieuwe omgevingsvisie heeft effect op hoe in de toekomst om te gaan met provinciale verordeningen, provinciale beleidskaders en provinciale uitvoeringsprogramma's, interbestuurlijke samenwerkingsafspraken en instructieregels.

Naast regelgeving, beleidskaders en provinciale belangen, zijn voor de context de ontstaansgeschiedenis, de gebiedskenmerken en andere relevante karakteristieken van de provincie Flevoland van belang. Flevoland is een jonge provincie, waarbij er in Flevoland eerder gemeenten waren dan een provinciale overheid. De provincie Flevoland is ingesteld in 1986 als een lichte en compacte provincie, met de 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 Flevoland moest zich daarom destijds positioneren in het bestaande bestuurlijke krachtenveld en tot op zekere hoogte haar sturende rol verwerven. Deze historie verklaart ook waarom tot nu toe in Flevoland minder sprake is van sturing via instructieregels in de omgevingsverordening dan in andere provincies het geval is.

Het nieuwe land van Flevoland is bovendien aan verandering onderhevig. Er is sprake van een groeiende samenhang met het oude land, en net als elders in Nederlands, ziet de provincie Flevoland zich gesteld voor grote transitieopgaven. Ook voor Flevoland geldt inmiddels dat 'niet alles meer kan overal kan'. Dat verklaart de keuze voor meer sturing en aan een sterkere provinciale regie. Overigens hoeven een sterkere provinciale sturing en goede samenwerking met gemeenten elkaar niet te bijten. Het vereist echter wel een zorgvuldig proces van voorbereiding en totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie.

7. Om welke uitgangspunten gaat het?

Inleiding

Bij de uitgangspunten die gezamenlijk de sturingsvraagstukken betreffen en die gezamenlijk bepalend zijn voor de begrenzing, het karakter en de doorwerking van de omgevingsvisie, gaat het om de volgende onderwerpen:

- Begrenzing van de omgevingsvisie;
- Beleidsopgaven en prioriteiten;
- Tijdshorizon en adaptiviteit;
- Sturingskracht;
- Participatie;
- Besluitvorming: verhouding GS en PS.

Over deze onderwerpen moeten keuzes worden gemaakt, soms op korte, soms op langere termijn. Keuzes kunnen ook onderling samenhangen.

In de volgende paragrafen lichten we per onderwerp nader toe waar dit punt over gaat. Als er voor een onderwerp verschillende opties zijn en er keuzes gemaakt moeten worden, schetsen we de mogelijke opties en beschrijven we de consequenties, dan wel voor- en nadelen van keuzemogelijkheden.

Op basis van een weging van voor- en nadelen formuleren we voor elk onderwerp een advies. Voor het formuleren van onze adviezen hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- Aansluiting bij reeds genomen politieke besluiten;
- Een goede balans tussen eenvoud en complexiteit/integraliteit;
- Oog voor de samenhang tussen de te kiezen uitgangspunten.

7.1 Begrenzing van de omgevingsvisie

Introductie

In de omgevingsvisie FlevolandStraks van 2017 is destijds gekozen voor een brede opzet. De omgevingsvisie richtte zich op *“alle strategische hoofdogaven voor de lange termijn die bepalend zijn voor de toekomst van Flevoland”*. Daarmee werd verder gegaan dan in veel andere omgevingsvisies (op de verschillende overheidsniveaus) gangbaar is. In de omgevingswet wordt met name de fysieke leefomgeving centraal gesteld. Overigens is de brede reikwijdte waarvoor Flevoland in 2017 gekozen heeft, niet strijdig met de omgevingswet. De invulling van het instrument omgevingsvisie is immers vormvrij (zie bijlage 1). Ook past een brede reikwijdte binnen het gegeven dat de provincie een open huishouding heeft en daarom alle taken op zich kan nemen die meerwaarde hebben en die in het belang zijn van de inwoners van Flevoland.

Tegelijkertijd constateren we dat de inhoud van de huidige omgevingsvisie FlevolandStraks feitelijk niet het gehele werkterrein (en daarmee niet alle hoofdogaven) van de provincie Flevoland omvat, en met name betrekking heeft op een betrekkelijk beperkt aantal thema's (zie ook paragraaf 7.2 van deze notitie). Het was overigens in 2017 een bewuste keuze om te focussen op een beperkt aantal thema's.

Opties

Als het gaat om de begrenzing 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, en ook om het ruimtelijk verband daartussen, evenals 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 in directe zin 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) gemaakt (gezien de brede opzet), maar niet consequent vertaald in alle daarmee samenhangende opgaven (gezien de focus op een beperkt aantal thema's).

De drie opties zijn vanzelfsprekend niet scherp begrensd en lopen in elkaar over. In paragraaf 7.2 (beleidsopgaven en prioriteiten) komen we daarop terug.

Voor- en nadelen

Elk van deze opties 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 wordt. Het aantal daarmee samenhangende opgaven wordt groter, de tijdshorizonnen van de verschillende opgaven gaan steeds meer uiteenlopen en het bewaken van de samenhang tussen opgaven wordt ingewikkelder.

Bovendien leert de ervaring dat een steeds meer integrale benadering leidt tot een steeds abstracter resultaat en daarmee tot afname van de sturingskracht. Ook zal de kring van externe partijen, die betrokken zijn of (dienen te) worden bij het opstellen en uitvoeren van de visie, telkens groter worden naarmate de reikwijdte van de visie toeneemt. In essentie is de keuze voor één van deze opties een afweging tussen (de voor- en nadelen van) eenvoud en complexiteit/integraliteit. 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. Ook de keuze voor de in te zetten instrumenten en de mate van externe betrokkenheid hangen hiermee samen.

Advies

Eerder constateerden wij dat de omgevingswet het domein van de fysieke leefomgeving centraal stelt. Uit de bijbehorende toelichting blijkt dat de wet dat doet met het oog op de leefbaarheid in algemene zin, en daarmee ook de verbinding legt met het economische en het sociale domein. De praktijk bij andere overheden laat dan ook zien dat voor een bredere invulling op basis van optie C elders niet wordt gekozen. Ons advies sluit daarbij aan, vanuit de overweging dat het opstellen van een visie die over alles gaat te complex is, onvoldoende richting geeft om tot keuzes te komen en mede daardoor niet uitvoerbaar is. Daarbij constateren wij wel dat een omgevingsvisie die niet het verband legt met het sociale en het economische domein te beperkt zou zijn. Ook in andere omgevingsvisies wordt dit verband in de regel gelegd.

Wij adviseren daarom te kiezen voor optie B. Die keuze correspondeert met de door PS inmiddels vastgestelde startnotitie, waarin gekozen wordt voor een *“samenhangend plan voor de leefomgeving”*, zonder zich *“te beperken tot de fysieke aspecten, gelet op de nauwe samenhang tussen fysieke, sociale en economische aspecten”*. Ook correspondeert deze keuze met de startnotitie voor het opstellen van het omgevingseffectrapport (OER). Die notitie stelt (onderzoek naar) de omgevingseffecten centraal, maar legt nadrukkelijk ook de relatie met en tussen het sociale en fysieke domein.

Tot slot merken we over dit onderwerp op dat veel van de bestudeerde provinciale documenten toekomstbeelden van de provincie Flevoland en daarmee samenhangende thema's en beleidsopgaven bevatten. Denk bijvoorbeeld aan de kernopgaven die genoemd zijn in de huidige omgevingsvisie, of aan digitalisering als een van de hoofdopgaven voor de huidige collegeperiode. Bij onze evaluatie van de huidige omgevingsvisie signaleerden wij dit ook al. Wij adviseerden toen, en ook nu weer, om als startpunt voor de nieuwe omgevingsvisie een samenvattend beeld te schetsen van de voor Flevoland gewenste toekomst, de uitgangspunten voor het nastreven daarvan en de algemene opgaven die daarmee samenhangen (waaronder bijvoorbeeld de digitaliseringsopgave). Een dergelijk beeld dient vervolgens als de context waarbinnen de nieuwe omgevingsvisie gestalte moet krijgen.

7.2 Beleidsopgaven en prioriteiten

Introductie

Uitgaande van een keuze voor de fysieke leefomgeving als centraal onderwerp van de visie, is de volgende vraag welke inhoudelijke onderwerpen daarbinnen vallen. Daarbij valt het volgende op:

- Tijdens onze evaluatie in 2021 van de Omgevingsvisie FlevolandStraks uit 2017 concludeerden we dat onderwerpen die in die visie centraal stonden (duurzame energie, circulaire economie en landbouw) geactualiseerd respectievelijk aangevuld zouden moeten worden. Zo achtten we aanvulling nodig voor het onderwerp energie (waaraan ook klimaatdoelen zouden moeten worden toegevoegd) en het onderwerp landbouw (aan te vullen met in het bijzonder het stikstofbeleid). En we adviseerden de omgevingsvisie uit te breiden met de onderwerpen wonen, water, bodem, biodiversiteit en natuur, en infrastructuur en bereikbaarheid.
- Deze onderwerpen komen ook terug in de 'Contourenschets Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks' (februari 2023), waarin richtinggevende uitspraken van de vorige Provinciale Staten zijn gedaan over thema's die een plaats in de volgende omgevingsvisie zouden moeten krijgen.
- In eerdere nota's en vergelijkbare documenten van de provincie (zie bijlage 2) komen deze onderwerpen op de een of andere manier terug, zij het verschillend gerangschikt en met verschillende bewoordingen.
- In sommige van deze documenten worden deze afzonderlijke onderwerpen, vanwege de onderlinge samenhang, gebundeld tot overkoepelende thema's. Dat gebeurt met name in het coalitieakkoord 2023-2027 'Toekomst voor het nieuwe land; Van, voor en door Flevoland' (medio 2023), in de Strategische Agenda Flevoland 'Over de brug komen' (februari 2023) en in het verlengde daarvan in het Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050 'Bouwen aan de samenleving' (december 2023).
- Opvallend is dat sommige onderwerpen, die op het grensvlak liggen van wat in de regel tot de fysieke leefomgeving wordt gerekend, niet of nauwelijks aandacht krijgen. Dat zijn bijvoorbeeld de thema's cultureel erfgoed, recreatie, sport en gezondheid. Vermoedelijk mede omdat die thema's op de grens liggen van het omgevingsbeleid en andere beleidsterreinen.

Opties

Gelet op het voorgaande zijn er verschillende opties:

- A) Kiezen voor een omgevingsvisie die als invalshoek heeft de onderwerpen die voortvloeien uit de eerdere evaluatie van de huidige omgevingsvisie en zich daartoe beperkt;
- B) Als hiervoor, maar dan gerangschikt naar overkoepelende thema's;
- C) Als hiervoor, maar dan met de toevoeging van één of meer onderwerpen die tot op heden in het kader van de omgevingsvisie (te) weinig aandacht kregen.

Bij een keuze uit deze opties zijn belangrijke criteria complexiteit en integraliteit. Deze criteria komen terug in onderstaande beschrijving van voor- en nadelen.

Voor- en nadelen

Optie A beperkt zich tot de thema's zoals hierboven onder A genoemd. De omgevingsvisie zou dan worden opgebouwd vanuit de onderwerpen die behoren tot de fysieke leefomgeving: milieu (water, bodem, lucht en circulaire economie), natuur en landschap, landbouw, energie en klimaat, wonen, infrastructuur en bereikbaarheid. Tevens zou de omgevingsvisie de bijbehorende ruimtelijke keuzes en de hiermee samenhangende na te streven ruimtelijke kwaliteit moeten omvatten. Deze benadering miskent echter de onderlinge samenhang tussen (sommige) afzonderlijke onderwerpen.

Optie B is ingewikkelder, onder meer omdat niet alle onderwerpen gemakkelijk in een overkoepelend thema kunnen worden ondergebracht. Deze optie dwingt echter wel tot integraal denken en afwegen, zowel binnen GS als binnen PS.

Optie C is niet principieel, maar facultatief en kan het best praktisch worden benaderd. Daarbij is de vraag relevant of het desbetreffende onderwerp al dan niet recent reeds de nodige aandacht heeft gehad. Zo is bijvoorbeeld recent een Sportnota vastgesteld en inmiddels in uitvoering. Ook zijn door de provincie eerder gemaakte afspraken van belang. De provincie heeft bijvoorbeeld aan het Rijk toegezegd om in de omgevingsvisie aandacht te besteden aan cultureel erfgoed. En een derde criterium is de maatschappelijke en politieke aandacht die een bepaald onderwerp krijgt (bijvoorbeeld het onderwerp gezondheid).

Advies

Ons advies is om te kiezen voor optie B. Inhoudelijk gezien is de samenhang tussen de verschillende onderwerpen een doorslaggevend argument. Bovendien sluit deze optie goed aan bij de bedoeling van de omgevingswet en de hiervoor gekozen begrenzing. Tenslotte passen deze onderwerpen binnen de pijlers van de (meeromvattende) Strategische Agenda Flevoland, die de provincie samen met andere overheden heeft opgesteld, en bij de ruimtelijke vertaling daarvan in het Ruimtelijk Voorstel, en dus bij keuzes die al door PS zijn gemaakt.

Het is vervolgens zaak om samenhangende thema's te benoemen waarlangs de omgevingsvisie wordt opgebouwd. We stellen als **overkoepelende thema's** voor:

- 1) **Gezonde en veilige leefomgeving** (water, bodem, lucht, ruimtelijke kwaliteit en gezondheid);
- 2) **Vitale steden en dorpen** (wonen, infrastructuur, bereikbaarheid);
- 3) **Vitaal platteland** (landbouw, natuur en landschap);
- 4) **Energie, klimaat en economie** (duurzame energievoorziening (energietransport en energiebesparing), (ruimtelijke en circulaire) economie, emissiereductie broeikasgassen en klimaatadaptatie).

In de omgevingsvisie moet op bovengenoemde overkoepelende thema's beleid voor de toekomst worden geformuleerd, waarbij dat beleid in de visie ook ruimtelijk wordt vertaald, ook in een ruimtelijk-economische structuur.

De vraag of nog andere afzonderlijke beleidsopgaven onderdeel zouden moeten zijn van de omgevingsvisie, moet vanuit praktische overwegingen worden beantwoord. Wij hebben onvoldoende zicht op wat de stand van zaken is om op deze vraag een volledig antwoord te kunnen geven.

Wel adviseren wij in de omgevingsvisie in elk geval aan twee onderwerpen aandacht te geven:

- het (doorsnijdende) onderwerp gezondheid, dat maatschappelijk en dus ook politiek (terecht) veel aandacht krijgt;
- het onderwerp cultuurhistorie, nu daarover afspraken met het Rijk zijn gemaakt.

Voor deze twee onderwerpen geldt overigens dat deze ook inhoudelijk nauw verbonden zijn met de kwaliteit van de leefomgeving.

Meer in algemene zin merken wij op dat een keuze voor de beleidsopgaven die in de omgevingsvisie behandeld gaan worden niet betekent dat die opgaven steeds dezelfde mate van aandacht behoeven te krijgen. Zo is ons bekend dat de provincie separaat een visie op de landbouw gaat opstellen. Dat zou kunnen betekenen dat de omgevingsvisie zich op dat onderwerp beperkt tot de essentie, maar wel de relatie legt tussen de visie op de landbouw en het (overige) omgevingsbeleid. Dat vergt overigens wel dat ambtelijk en bestuurlijk bij de voorbereiding van de beide visies gezamenlijk wordt opgetrokken.

7.3 Tijdshorizon en adaptiviteit

Introductie

De keuze voor de tijdshorizon van de omgevingsvisie hangt samen met de gewenste of vereiste mate van adaptiviteit van de omgevingsvisie. De tijdshorizon is immers van invloed op de mate van concreetheid van te stellen doelen. Nadere keuzes over tijdshorizon houden ook direct verband met enerzijds sturingskracht en anderzijds monitoring en evaluatie.

Uitgangspunt is een omgevingsvisie op hoofdlijnen, volgens de startnotitie en ook conform de omgevingswet. De startnotitie bevat hierover de volgende passage: *“De omgevingsvisie is een adaptief en levend document. Het is een visie op hoofdlijnen; de visie bevat lange termijn doelen die richting geven.”* In het participatieplan omgevingsvisie is hierover de volgende passage opgenomen: *“In de provinciale omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de leefomgeving vast voor de lange termijn (het jaar 2050 met een doorkijk naar het jaar 2100).”*

Onderscheid moet worden gemaakt tussen tijdshorizon en looptijd. De tijdshorizon gaat over de vraag hoe ver vooruit wordt gekeken. De looptijd gaat over de vraag hoe lang de visie meegaat en daarmee over de vraag wanneer er een nieuwe visie moet komen. Bij alle keuzes moet worden bedacht dat ontwikkelingen zich snel kunnen opvolgen (zoals ook de afgelopen jaren is gebeurd) en de toekomst moeilijk voorspelbaar is. Dit betekent dat de looptijd van de visie korter is dan de tijdshorizon ervan. Periodiek is bijstelling van de visie nodig, en over een aantal jaren zal een geheel nieuwe visie moeten worden opgesteld.

Opties

Uit bovenstaande passages uit de startnotitie en het participatieplan blijkt dat de provincie kiest voor een adaptief en levend document, en dat de horizon is gesteld op 2050 met een doorkijk naar 2100. De vraag hierbij is wat een doorkijk naar 2100 oplevert. Op sommige onderdelen, zoals klimaat, kan dit nuttig (en nodig) zijn, maar in hoeverre dat voor andere onderwerpen geldt, is nog de vraag.

Een tweede vraag is of een tussentijdse horizon nuttig is. In omgevingsvisies van andere bestuursorganen wordt hier vaak voor gekozen. Dit leidt tot de volgende keuzes als het gaat om de tijdshorizon van de visie:

- A) Een tijdshorizon van 2050 met of zonder doorkijk naar 2100.
- B) Wel of niet een tussentijdse horizon.

Zoals hiervoor opgemerkt, geldt voor de looptijd dat deze altijd korter zal zijn dan de tijdshorizon van 2050. Opties voor de looptijd zijn:

- A) Onbepaald laten wanneer de visie wordt herzien en de visie tussentijds op onderdelen actualiseren wanneer daar aanleiding toe is.
- B) Op voorhand aangeven wanneer de visie wordt herzien.

Verder maken we in relatie tot de tijdshorizon en de mate van adaptiviteit onderscheid tussen monitoring, bijsturing en evaluatie.

- A) Bij monitoring gaat het om het meten van de voortgang van de uitvoering en de effecten daarvan. Dit is ten dele ook gekoppeld aan uitvoeringsprogramma's.
- B) Van bijsturing kan (al dan niet op ad-hoc-basis) sprake zijn als monitoring daar aanleiding toe geeft.
- C) Onder evaluatie verstaan we een systematische en geplande beoordeling van zowel de resultaten van monitoring en bijsturing, als van andere ontwikkelingen.

Te maken keuzes voor monitoring, bijsturing en evaluatie zijn:

- A) De frequentie waarmee monitoring plaatsvindt.
- B) De wijze waarop resultaten gekoppeld worden aan bijsturing en/of evaluatie.

Voor- en nadelen

- Wanneer de visie zich beperkt tot hoofdlijnen, kunnen doelen en specifieke plannen goed aangepast worden aan een veranderende context en aan maatschappelijke of lokale ontwikkelingen. Een gevolg hiervan is dat doelen voor de kortere termijn vooral gesteld en uitgewerkt moeten worden in programma's of een uitvoeringsagenda.
- Voor de tijdshorizon geldt: hoe verder vooruit wordt gekeken, hoe completer de visie, maar hoe groter ook de onzekerheid. Door een tussenhorizon op te nemen voor de kortere termijn – en daarmee relatief concrete doelen – wordt de sturingskracht vergroot. Relatief concrete doelen betekent tegelijkertijd een afname van de adaptiviteit en daarmee de looptijd van de visie.
- Het (indicatief) bepalen van een looptijd geeft richting aan de inhoud en aan het proces van monitoring en evaluatie.
- Voor monitoring en evaluatie geldt dat hoe frequenter en diepgaander dit wordt gedaan, hoe meer controle er is op de voortgang. Maar de daarmee gepaard gaande inspanning en kosten nemen toe en er is een toenemend risico op bureaucratisering.

Advies

- Kies voor een tijdshorizon van 2050 (conform de eerder vastgestelde startnotitie en het eerder vastgestelde participatieplan omgevingsvisie), met een doorkijk naar later op beleidsopgaven waarvoor dat echt nodig is.
- Stel – afhankelijk van de beleidsopgave – concrete tussentijdse doelen voor de kortere termijn voor onderwerpen waar dat relevant en passend is.
- Formuleer – waar relevant en mogelijk – indicatieve doelen voor de langere termijn (kwantitatief of kwalitatief).
- Kies voor de looptijd voor een omgevingsvisie die meerdere bestuursperiodes mee kan.
- Pas (mede op basis van monitoring) de omgevingsvisie en/of de uitvoering daarvan aan waar en wanneer dat nodig is.
- Evalueer de omgevingsvisie bijvoorbeeld eenmaal per vier jaar (één à twee jaar na het aantreden van een nieuw college van GS);
- Herzie de visie op onderdelen voor zover dat nodig is en voor zover dit opweegt tegen de inspanningen en kosten die daarmee gepaard gaan.

7.4 Sturingskracht

Introductie

Onder sturingskracht in relatie tot de omgevingsvisie verstaan we de mate waarin de in de omgevingsvisie gemaakte keuzes ook daadwerkelijk doorwerking (kunnen) krijgen in de praktijk. Sturingskracht is (onder meer) afhankelijk van de scherpte waarmee keuzes worden gemaakt, van de instrumenten die beschikbaar zijn en van de instrumenten die daadwerkelijk worden ingezet.

Zoals eerder in deze notitie opgemerkt, heeft de provincie Flevoland in beginsel reeds gekozen voor een sterkere provinciale regierol. Ook uitgaande van een sterkere regierol van de provincie is het belangrijk andere partijen hun bijdrage te laten leveren en hen daartoe ook in staat te stellen. Wanneer andere partijen geacht worden een bijdrage te leveren, worden zij uiteraard aangesproken wanneer zij achterblijven bij datgene wat redelijkerwijs van hen mag worden verwacht. Verwachtingenmanagement is daarbij belangrijk.

Bij de regierol is onderscheid te maken naar beleidsregie ('wat' willen we bereiken en 'waar' kunnen ontwikkelingen wel of niet plaatsvinden) en procesregie (het 'hoe', ofwel: de uitvoering van het beleid). Uit eerder vastgestelde documenten (zie bijlage 2) komt naar voren dat de provincie, zowel bij het formuleren van beleid, als bij de uitvoering van beleid, streeft naar effectieve samenwerking met andere overheden, maatschappelijke partijen, ondernemers en inwoners, met behoud van de eigen verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen.

Opties

De (regie)rol van de provincie is afhankelijk van de opgave waar het om gaat en van de daarbij behorende provinciale verantwoordelijkheid. Afhankelijk van de opgave ligt het voortouw bij de provincie dan wel bij anderen. Mogelijke provinciale rollen zijn:

- A) **Zelf realiseren.** Hierbij gaat het om ontwikkelingen die de provincie zelf realiseert. Vanuit de ontstaansgeschiedenis van de provincie, is zelf realiseren een belangrijke rol van de provincie Flevoland.
- B) In de **regulerende rol** vraagt de provincie van haar partners om de kaders te respecteren en hiermee rekening te houden in de eigen plannen. Zij mogen verwachten dat de provincie duidelijk is over welke kaders dat zijn.
- C) In de **samenwerkende rol** vraagt de provincie partners om gezamenlijk de gebiedsgerichte aanpak in te richten. Wederzijds vertrouwen is hierbij het sleutelwoord.
- D) In de **faciliterende rol** daagt de provincie haar partners uit om het initiatief te nemen en daarbij innovatief te zijn. Deze partners mogen van de provincie verwachten dat dit gestimuleerd en (mede) mogelijk gemaakt wordt.

Voor de invulling van de hierboven genoemde rollen, beschikt de provincie over verschillende instrumenten, zoals (interbestuurlijke) programma's, investeringsprogramma's, subsidies, samenwerkings- en/of programmeringsafspraken, de omgevingsverordening, het projectbesluit (voorheen het provinciaal inpassingsplan), vergunningen en ontheffingen, vrijstellingen, en andere beleidsinstrumenten, zoals het grondbeleid en kennisnetwerken. In relatie tot het onderwerp sturingskracht gaat het erom per opgave te bepalen welke provinciale rol passend is.

Een andere optie voor het invulling geven aan sturingskracht, betreft het al dan niet gebruik maken van kaartbeelden. Het recent opgestelde 'Ruimtelijk voorstel' (december 2023) bevat schetsmatig duidelijke kaartbeelden. Per onderwerp is in dit document beschreven 'Wat doen we als Flevoland zelf?' en 'Wat doen we graag samen met het Rijk?' Daarbij moet ook worden opgemerkt dat in het Ruimtelijk Voorstel nog niet alle opgaven zijn ingetekend. Het onderwerp 'waterberging' staat bijvoorbeeld nog niet op de kaarten. Ander aandachtspunt is dat in het Ruimtelijk Voorstel is geredeneerd vanuit 'het nu' en 'het waarnaar toe', terwijl in een omgevingsvisie meer wordt uitgegaan van het perspectief op de lange termijn. Deze verschillende perspectieven kunnen tot andere keuzes leiden.

Voor- en nadelen

- Voordeel van sterkere sturing is dat de provincie duidelijkheid biedt over het provinciaal belang en over de provinciale bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Tegelijkertijd kan een sterkere regierol van de provincie op gespannen voet staan met de wijze waarop de provincie vanuit de historie gewend is te werken op basis van een bottom-up-aanpak en vanuit het karakter van de provincie als een 'lichte en compacte' organisatie. Sterkere sturing kan er dan toe leiden dat andere partijen zich tekort gedaan voelen.
- De nadruk op één van de mogelijke provinciale rollen kan ertoe leiden dat onvoldoende wordt erkend dat sommige opgaven (al dan niet achtereenvolgens) meerdere rollen vereisen.

Advies

- We adviseren om de wijze waarop invulling wordt gegeven aan meer sturing en aan de gewenste sterkere provinciale regie, afhankelijk te laten zijn van de opgave die het betreft en per vraagstuk expliciet te maken welke rol de provincie daarvoor oppakt en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Onze aanbevelingen hiervoor luiden als volgt:
 - Maak per opgave een afweging wat het provinciaal belang is, wat de bevoegdheid en de verantwoordelijkheden van de provincie zijn, en wat verantwoordelijkheden en mogelijke bijdragen van andere betrokken partners (kunnen) zijn.
 - Bepaal op basis van deze afweging welke provinciale rol passend is (van 'faciliteren' tot 'zelf realiseren'), en in welke mate en op welke wijze (vanuit welke rol) sturing invulling dient te krijgen.
 - Zet de sterkere provinciale sturing ook in voor effectieve samenwerking met partners. De sterkere provinciale sturing enerzijds en de ruimte voor bottom-up en voor samenwerking met partners anderzijds hoeven niet strijdig te zijn met elkaar. Een effectieve samenwerking met partners vereist immers ook sturing.
 - Wees ervan bewust dat in de praktijk meerdere opgaven tegelijkertijd spelen en deze in samenhang moeten worden opgepakt. Juist als het van belang is om te sturen op samenhang, is een belangrijke rol weggelegd voor de provincie.
 - Werk een methodiek voor het maken van deze afweging nader uit in de omgevingsvisie en geef daarbij ook aan wat verdere uitwerking krijgt in omgevingsprogramma's. Meer 'doorschuiven' naar programma's betekent dat de omgevingsvisie zelf minder sturend zal zijn. De adaptiviteit van de visie neemt daardoor wel toe.
- Maak gebruik van kaartbeelden om de gewenste sturingskracht van de omgevingsvisie te vergroten. Hierover doen we de volgende aanbevelingen:
 - Benut kaartbeelden als onderdeel van de ruimtelijke strategie en ter agendering van onderwerpen.
 - Maak met kaartbeelden zichtbaar waar ruimte is voor welke functie, wat (conflicterende) ruimtevragen zijn en waar mogelijke oplossingen liggen.
 - Hanteer de kaarten uit het Ruimtelijk Voorstel hiervoor als vertrekpunt en overweeg tijdens de totstandkoming van de omgevingsvisie gaandeweg welke kaartbeelden moeten worden toegevoegd.
- Ook adviseren wij om andere overheden nauw te betrekken bij ruimtelijke keuzes die de provincie maakt. Dat vergroot het draagvlak en versterkt de doorwerking (zie ook paragraaf 7.5). In dit verband wijzen wij ook op het recente Hoofdlijnenakkoord dat ten grondslag ligt aan het (nieuw te vormen) kabinet. In dat akkoord wordt de ambitie van het Rijk uitgesproken om (ruimtelijk) te gaan sturen op onze economie, op natuur en op landbouw. Afhankelijk van de mate waarin dat ook daadwerkelijk gebeurt, wordt de keuzevrijheid van provincies ingeperkt.

7.5 Participatie

Introductie

Het besluit om een nieuwe omgevingsvisie te ontwikkelen bevat ook het voornemen om in de nieuwe omgevingsvisie meer in te zetten op uitvoeringsgerichtheid. Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol kunnen uitvoeren van de omgevingsvisie is dat partijen, wiens inzet of betrokkenheid nodig is voor de realisatie van de omgevingsvisie, betrokken worden bij het opstellen van de visie.

Participatie is een belangrijke pijler in het coalitieakkoord 2023 – 2027 van de provincie Flevoland. Provinciale Staten willen *"inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden betrekken bij wat we doen, zowel in de keuzes als in de uitvoering."* Op deze wijze wil de provincie de politiek dichter bij de burger brengen en het vertrouwen in het bestuur herstellen. De provincie acht een actieve houding cruciaal.

Participatie kan op verschillende manieren invulling krijgen, variërend van informeren en consulteren tot co-creëren. In de omgevingswet is opgenomen dat de omgevingsvisie tot stand moet komen op basis van participatie. Het is aan de overheden zelf om te bepalen hoe zij dat inrichten.

Opties

Het betrekken en laten participeren van partijen tijdens het proces van opstellen van de omgevingsvisie kan op verschillende manieren invulling krijgen, te weten:

- A) Door aan te sluiten bij bestaande overlegstructuren; denk aan de Strategische Agenda Flevoland (SAF), de uitwerkingsagenda 'Samen maken we Flevoland' en de Regionale Investeringsagenda;
- B) Door een nieuwe overlegvorm in te richten, waarbinnen de participatie wordt georganiseerd van medeoverheden, maatschappelijke organisaties, inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden; de partijen wiens inzet of betrokkenheid nodig is voor de realisatie van de omgevingsvisie.

Voor- en nadelen

Met aansluiten bij bestaande overlegstructuren kan efficiënt gebruik worden gemaakt van wat er al is en wordt verdere bestuurlijke drukte voorkomen. Een ander voordeel van deze optie is dat verschillende opgaven in onderlinge samenhang afgestemd kunnen worden. Een mogelijk nadeel van deze optie is dat het onderwerp omgevingsvisie ondersneeuwt ten opzichte van andere belangrijke en urgente onderwerpen op de agenda van de reeds bestaande overlegverbanden. Een ander mogelijk nadeel is dat partijen die wel van belang zijn om straks de omgevingsvisie succesvol tot uitvoering te brengen, op dit moment (nog) geen onderdeel zijn van de bestaande overlegverbanden.

Voordeel van het inrichten van een nieuwe overlegvorm is dat geredeneerd kan worden vanuit de beleidsopgaven en prioriteiten binnen de omgevingsvisie en de partijen die relevant zijn om daarbij te betrekken. Andere voordelen zijn de keerzijdes van de hierboven beschreven mogelijke nadelen. Nadeel van deze optie is dat afstemming georganiseerd moet worden met de reeds bestaande overlegverbanden, waardoor de bestuurlijke drukte toeneemt.

Advies

- Het begrip participatie kan op veel verschillende manier lading krijgen. In de reeds beschikbare documenten is op papier een helder onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van participatie (adviseren, consulteren en informeren). Voor de uitvoering in de praktijk benoemen we de volgende aandachtspunten:
 - helder definiëren wat in het verband van de omgevingsvisie wordt verstaan onder participatie en wat het doel is van deze participatie;
 - per gekozen vorm de verwachtingen steeds heel duidelijk managen;
 - aangeven op welke wijze inbreng van betrokkenen en belanghebbenden wordt verwerkt en teruggekoppeld.
- Wat betreft de bestaande overlegverbanden adviseren we om na te gaan of de partijen, die van belang zijn voor het succesvol tot uitvoering brengen van de omgevingsvisie, voldoende betrokken zijn. Op basis van deze verkenning dient vervolgens te worden nagegaan of aansluiting bij bestaande overlegstructuren de beste optie is, of dat het nodig is iets aanvullends in te richten.
- Tot slot adviseren we over het onderwerp participatie om de partners, die relevant zijn voor de uitvoering van de omgevingsvisie, ook te betrekken bij richtinggevende keuzes die op korte termijn worden gemaakt.

7.6 Besluitvorming: verhouding GS en PS

Introductie

De bevoegdheden voor de omgevingsvisie zijn als volgt verdeeld tussen GS en PS.

- GS bereiden de omgevingsvisie voor en zorgen voor periodieke informatie aan PS.
- De begrenzing van de omgevingsvisie betreft een politieke keuze. Besluitvorming daarover is aan PS. Datzelfde geldt voor de inhoudelijke beleidsopgaven en prioriteiten die een plek krijgen in de omgevingsvisie.
- Het is vervolgens aan GS om de ontwerp-visie in procedure te brengen.
- PS stellen de omgevingsvisie vast.
- De uitvoering van de omgevingsvisie is de verantwoordelijkheid van GS, met een controlerende rol van PS.

Bovenstaande betekent dat de momenten waarop de omgevingsvisie in formele zin in GS en PS aan de orde komt, wettelijk zijn vastgelegd. De vraag is of in aanvulling hierop meer overleg, of andere vormen van afstemming gewenst of nodig zijn, vanuit het belang om als PS voldoende in positie en toegerust te zijn om te kunnen besluiten over de omgevingsvisie.

Voor de situatie in Flevoland is in dit verband relevant om op te merken dat veel verschillende fracties de Staten vormen en veel Statenleden nieuw zijn toegetreden na de Provinciale Statenverkiezingen in 2023. Gevolg daarvan is dat niet alle Statenleden hetzelfde informatieniveau hebben.

Opties

Als opties om als PS in positie te komen tijdens het proces van totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie onderscheiden we:

- A) Volstaan met de formele overleg- en besluitvormingsmomenten in de Statencommissie en in PS.
- B) Ook informele overleg- en afstemmingsmomenten of gesprekken organiseren.

Voor- en nadelen

Volstaan met de formele momenten heeft als voordeel dat het risico op vermenging van rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager is. Mogelijk nadeel van deze optie is dat de formele momenten als te beperkt worden ervaren.

Het organiseren van ook informele momenten kan als voordeel hebben dat Statenleden beter geïnformeerd raken en dat zij stapsgewijs meegenomen kunnen worden van hoofdlijnen naar meer detailniveau. Zo kan ook worden voorkomen dat een eerste discussie zich al teveel richt op details. Tijdens deze informele ontmoetingen kan ook meer duiding gegeven worden aan de betekenis van de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zodat meer gaat leven wat de bevoegdheden van PS inhouden.

Zeker als vanuit de omgevingsvisie veel onderwerpen worden 'doorgeschoven' naar programma's, heeft het voordelen om PS ook aan de voorkant te laten meepraten over programma's, passend bij de stapsgewijze aanpak van Statenleden meenemen van hoofdlijnen naar meer detailniveau.

Advies

- We adviseren om tijdens het proces van totstandkoming van de nieuwe omgevingsvisie ook informele overleg- en afstemmingsmomenten of gesprekken te organiseren met Statenleden.
- We bevelen aan de afspraken toe te passen van de *'Werkgroep Samenwerkingsafspraken GS-PS Omgevingswet'*.

8. Samenvatting en vervolg

Met onze adviezen beogen wij richting te geven aan de verdere inhoudelijke uitwerking van de omgevingsvisie. Deze richting is hieronder samengevat.

De nieuwe omgevingsvisie:

- concentreert zich op de fysieke leefomgeving, met inbegrip van de economische en sociale keuzes, voor zover deze direct samenhangen met de fysieke leefomgeving;
- omvat de beleidsopgaven die voortvloeien uit de evaluatie van de huidige omgevingsvisie, die aansluiten bij de bedoeling van de omgevingswet, die de fysieke leefomgeving centraal stellen en die zich laten samenvoegen tot de volgende overkoepelende thema's:
 - 1) Gezonde en veilige leefomgeving (water, bodem, lucht, ruimtelijke kwaliteit en gezondheid);
 - 2) Vitale steden en dorpen (wonen, infrastructuur, bereikbaarheid);
 - 3) Vitaal platteland (landbouw, natuur en landschap);
 - 4) Energie, klimaat en economie (duurzame energievoorziening (energietransport en energiebesparing), emissiereductie broeikasgassen en klimaatadaptatie, en (ruimtelijke en circulaire) economie);
- heeft een tijdshorizon tot 2050, met een doorkijk naar later op beleidsopgaven waarvoor dat echt nodig is; bevat concrete tussentijdse doelen voor de kortere termijn en indicatieve doelen voor de langere termijn;
- heeft een looptijd die meerdere bestuursperiodes mee kan; wordt – waar nodig en relevant – aangepast op basis van monitoring en wordt bijvoorbeeld eenmaal per vier jaar geëvalueerd;

- bevat een methodiek om af te wegen welke provinciale rol passend is om invulling te geven aan de wens om meer te sturen (op basis van het provinciaal belang, de bevoegdheid en verantwoordelijkheden van de provincie, en verantwoordelijkheden en mogelijke bijdragen van andere betrokken partners);
- maakt duidelijk wat verdere uitwerking krijgt in omgevingsprogramma's;
- heeft oog voor de praktijk waarin meerdere opgaven tegelijkertijd spelen en deze in samenhang moeten worden opgepakt, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de provincie om te sturen op deze samenhang;
- maakt gebruik van kaartbeelden om de gewenste sturingskracht van de omgevingsvisie te vergroten;
- komt tot stand met betrokkenheid van partijen die relevant zijn voor de uitvoering van de visie, door gebruik te maken van bestaande overlegverbanden, of door zonodig iets aanvullends te organiseren;
- en komt tot stand met betrokkenheid van, en wordt vastgesteld door Provinciale Staten.

Bijlage 1: Hoofdpunten Omgevingswet en omgevingsvisie

Doelstelling Omgevingswet

- Bereiken en in stand houden veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
- Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Wat is een omgevingsvisie

- Een strategische integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied.
- Verplicht instrument voor Rijk, provincie en gemeente.
- Invulling door omgevingsprogramma of andere programma's.

Kenmerken omgevingsvisie

- Vormvrij, wel wettelijke eisen: omgevingsvisie bevat (ten minste):
 - 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.
- Voldoen aan digitale standaarden van het Omgevingsloket.
- Zelfbindend voor bestuurslaag die omgevingsvisie vaststelt.
- Zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel: PS moet in provinciale omgevingsvisie laten zien dat omgevingsvisies van andere bestuursorganen zijn betrokken.

Bijlage 2: Overzicht relevante provinciale beleidsdocumenten

Deze bijlage bevat een overzicht van documenten die de provincie de afgelopen jaren heeft opgesteld en die relevant zijn als achtergrondinformatie voor deze besluitnotitie. In chronologische volgorde gaat het om de volgende documenten:

1. De evaluatie van de huidige omgevingsvisie FlevolandStraks uit 2017, 'Leren van de omgevingsvisie' opgesteld door Lysias Advies (november 2021).
2. Het rapport Flevoland 2050 met een strategische agenda voor de toekomst en bevattend (een analyse van) de opbrengst van gesprekken met circa 200 personen die ook anderszins nauw betrokken zijn bij het nadenken over de toekomst van de provincie (september 2022).
3. De strategische agenda Flevoland (SAF). Deze agenda schetst een beeld van de ruimtelijke ontwikkeling van de provincie en van de opgaven waar de provincie voor staat. Deze agenda is een gezamenlijk product van de provincie, de zes daarin liggende gemeenten en het Rijk (december 2022).
4. Contourenschets Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks (februari 2023).
5. Het Flevolands Palet, een ambtelijke notitie ter informatie voor de nieuw aangetreden statenleden, met een overzicht van de belangrijkste opgaven waar Flevoland voor staat (voorjaar 2023).
6. Het coalitieakkoord 2023-2027 'Toekomst voor het nieuwe land; Van, voor en door Flevolandse', met daarin een aantal politieke prioriteiten op het gebied van de leefomgeving (medio 2023).
7. Het conceptontwerp Flevolands programma landelijk gebied (FPLG) als bijdrage aan de invulling van het nationaal programma landelijk gebied (NPLG), vastgesteld door PS (juni 2023).
8. Het Ruimtelijk Voorstel Flevoland 2050 'Bouwen aan de samenleving' (december 2023) als bijdrage aan de landelijk op te stellen Nota Ruimte, vastgesteld door PS (december 2023).
9. De startnotitie voor de opstelling van het omgevingseffectrapport (OER), het milieueffectrapport dat hoort bij de op te stellen omgevingsvisie (in concept door GS voor inspraak ter inzage gelegd (voorjaar 2024).
10. De startnotitie voor de opstelling van de omgevingsvisie (vastgesteld door PS, april 2024).
11. Het 'Participatieplan Omgevingsvisie' (vastgesteld door PS, april 2024).
12. Overzicht opbrengsten uit vorige PS-periode met betrekking tot de actualisatie omgevingsvisie FlevolandStraks en overzicht opgaven m.b.t. SAF, Ruimtelijk Voorstel (april 2024).
13. Participatiebeleid Provincie Flevoland (vastgesteld door PS, mei 2024).