Rekenkameronderzoek Omgevingswet Heemskerk

30 juni 2020

Rekenkamer Heemskerk:

Dr. A.M.L. van Diepen	voorzitter
Mr. F.A.J.M. van Beek	lid
Drs. F.C.A. van der Knaap MPM	lid
Mw A.J. Nijman	adviseur vanuit de raad
Dhr. F. Hermans	adviseur vanuit de raad

In samenwerking met
Adviesbureau KplusV
Mw. L.J. Sant
Mw. A.H. van Gerwen
Dhr. R.M. Grol
Dhr. dr. H.P. Potman

Inhoudsopgave

1 Aanbevelingen Rekenkamer 9

Deel 2: Bestuurlijke reactie 11

12

Deel 3: Onderzoek 13

1 Inleiding 14
1.1 Aanleiding 14
1.2 Onderzoeksvragen en reikwijdte 15
1.3 Onderzoeksmethode 16
1.4 Normenkader 17
1.5 Leeswijzer 17

2 Samenvatting, Toets normenkader en conclusies 18
2.1 Samenvatting 18
2.2 Toets Normenkader 20
2.3 Conclusies 23

3 Implementatie van de Omgevingswet 27
3.1 Traject om te komen tot Implementatie van de Omgevingswet in de Gemeente Heemskerk 27
3.2 Implementatie van de wet in andere gemeenten 31
3.3 Conclusie 32

4 Middelen implementatie van de wet in Heemskerk 34
4.1 Financiële middelen implementatie Omgevingswet 34
4.2 Menskracht implementatie Omgevingswet 35
4.3 Middelen voor implementatie in andere gemeenten 36
4.4 Conclusie 36

5 Betrokkenheid burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners 38
5.1 Betrokkenheid bij opstellen Omgevingsvisie 38
5.2 Betrokkenheid bij vergunningverlening 40
5.3 Conclusie 41

6 Betrokkenheid van de raad 42
6.1 Betrokkenheid van de raad 42
6.2 Betrokkenheid van de raad bij de Omgevingsvisie 42
6.3 Betrokkenheid van de raad bij werken onder de Omgevingswet 44
6.4 Conclusie 44

7 Sturingsinstrumenten van de raad 46
7.1 Sturingsmogelijkheden kerninstrumenten vanuit de wet 46
7.2 Sturingsmogelijkheden kerninstrumenten in Heemskerk 50
7.3 Sturingsmogelijkheden bij het werken onder de wet 51
7.4 Wensen raadsleden werken onder de wet 53
7.5 Sturingsmogelijkheden werken onder de wet in Heemskerk 55
7.6 Conclusie 56

Bijlage 1 **57**
Bijlage 2 **59**
Geregistreerd onder nummer d/2020/270327

Deel 1: Rekenkamer Heemskerk

1 Aanbevelingen Rekenkamer

Gezien het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies komen we tot een aantal aanbevelingen voor de raad.
Met het uitstel van het inwerking treden van de Omgevingswet is er nu meer tijd beschikbaar Daarnaast heeft de raad in zijn besluit van 28 mei aangegeven zijn kaderstellende positie te willen versterken. Dit geeft de raad gelegenheid de aanbevelingen te gebruiken om de positie van de raad beter tot zijn recht te laten komen.

De aanbevelingen zijn te onderscheiden in: gericht op de inhoud en gericht op het proces.

Inhoud
Raad,

1. **Leg eerst de sturingsambities vast, waar het gaat om de *inhoud* van de kerninstrumenten van de omgevingswet.**
   a) Kaderstellend: overweeg eerst, en bepaal vervolgens in welke mate – conform de lijn van de wet – de raad zich wil beperken tot het bepalen van de hoofdlijnen van de inhoud van omgevingsvisie en -plan. Dit is dan bepalend voor de mate waarin de raad ruimte wil geven voor initiatieven van derden en voor delegatie van bevoegdheden aan het college.
   b) Controlerend: leg vast in welke mate en op welke wijze de raad de uitvoering wil monitoren.

   Hiermee leg je als raad impliciet vast ‘wat voor raad’ je wilt zijn.

Procesgericht

2. **Leg - gegeven de sturingsambities van de raad - de te volgen *processen* vast voor wat betreft de invoering van de Omgevingswet om hiermee concreter invulling te geven aan de eerder in de Startnotitie opgenomen hoofdlijn.**

   Onderdelen hiervan zijn onder meer:
   - op welke wijze de raad te betrekken bij het vervolg van het opstellen van de omgevingsvisie en omgevingsplan om voldoende invulling te geven aan de gewenste sturing alvorens ze deze instrumenten vaststelt; dit ter uitvoering van de kaderstellende taak;
   - de wijze waarop de kerninstrumenten vorm wordt gegeven;
   - welke thema’s de raad een plek wil geven in de kerninstrumenten en wat de gewenste hoofdlijnen op die thema’s zijn;
   - de wijze waarop de participatie van betrokkenen (burgers, organisaties en andere overheden) wordt ingevuld en wordt betrokken bij het invullen van de kerninstrumenten;
   - hoe dit proces van het opstellen en vaststellen verloopt.

3. **Leg vervolgens ook de te volgen processen vast voor wat betreft de *uitvoering* van de wet.**

   Nadat de kerninstrumenten zijn vastgesteld is het van belang de kaders voor de uitvoering vast te leggen. Relevant hierbij zijn onder meer de volgende punten:
   - de inzet van het adviesrecht door de raad;
   - de wijze van invulling geven aan participatie bij initiatieven;
   - de wijze van monitoring van de kerninstrumenten en de uitvoering;
   - hoe en wanneer een evaluatie van beleid en uitvoering plaatsvindt;
   - de wijze en frequentie van actualisatie van de kerninstrumenten.

Enkele praktische suggesties voor uitvoering van deze aanbevelingen.
Om aan deze aanbevelingen gevolg te geven leggen we hier een mogelijke aanpak op hoofdlijnen voor, met de nadrukkelijke kanttekening dat de aanbevelingen op vele wijzen kunnen worden vormgegeven.

Voor elke aanbeveling afzonderlijk zouden de volgende stappen - zo mogelijk tegelijkertijd en in samenhang - kunnen worden gezet:

- Verzamel eerst zoveel mogelijk nadere en actuele informatie over de Omgevingswet zelf (doelstelling, mogelijkheden e.d.) en maak hierbij gebruik van expertise ter zake en de best practises van andere gemeenten op de verschillende onderdelen (er zijn immers al gemeenten die verder zijn).
- Formeer een raadswerkgroep die als ‘kopgroep’ van de raad zich (meer dan de andere raadsleden) kan verdiepen in de doelstellingen, mogelijkheden, best practises en actuele informatie over de Omgevingswet en in interactie met het college kan samenwerken.
- Voer een discussie over de wijze waarop de raad als collectief zijn kaderstellende rol wil invullen, bijv. aan de hand van de in het rapport genoemde schuifjessysteem.
- En leg tenslotte de uitkomsten vast , opdat het college weet wat de kaders zijn.

Om dit proces zorgvuldig, onafhankelijk en op basis van ervaring en expertise te kunnen doorlopen kan gekozen worden voor externe procesbegeleiding voor de raad. Bij de aanloop daarnaartoe zou de raadswerkgroep een rol kunnen spelen, gebruik makend van de door het onderzoek verworven kennis en inzichten.

Deel 2: Bestuurlijke reactie

REKENKAMER

gemeente Heemskerk

GEMEENTEHUIS: Maerten van Heemskerckplein 1
POSTADRES: Postbus 1 · 1960 AA Heemskerk
TELEFOON: 14 0251
E-MAIL: post@heemskerk.nl
WEBSITE: www.heemskerk.nl
BANK NR: NL47 BNGH 028.50.03.453

datum: 17 juni 2020
onderwerp: Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Omgevingswet Heemskerk
onze referentie:
uw referentie: Z/2019/313495
D/2020/264283

voor informatie: E. Baltus
direct nummer: 0620851378
aantal pagina's: 1
bijlagen: 0

Geachte Rekenkamer,

Graag maken wij gebruik van uw aanbod om te reageren op uw conceptrapport van het Rekenkameronderzoek naar de invoering van de Omgevingswet in Heemskerk.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de rapportage en de aanbevelingen die u daarin doet. Over het algemeen kunnen wij ons prima vinden in de conclusies en uw bevinding dat we op koers liggen voor een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet. Het traject dat we doorlopen om de omgevingswet te implementeren in de gemeente Heemskerk is tenslotte nog volop in uitvoering. Dit wordt ook door u benoemd in de rapportage.

Uw opmerkingen en adviezen nemen we mee in het vervolg van ons traject en het opstellen van de kerninstrumenten. Na het reces gaan we graag verder met de raad in gesprek over de wijze waarop zij betrokken wil worden op het spoor van werken onder de Omgevingswet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Heemskerk,

secretaris burgemeester

Deel 3: Onderzoek

1 Inleiding

De gemeente Heemskerk is bezig met de invoering van de Omgevingswet. Deze wet vraagt om aanpassingen van de huidige werkwijzen van de gemeente, de organisatie en de rol van de raad. Ook is de Omgevingswet van invloed op burgers en bedrijven die op enige manier betrokken zijn bij de fysieke leefomgeving. De Rekenkamer van de gemeente Heemskerk onderzoekt de beleidsuitvoering van de Omgevingswet in de gemeente Heemskerk en kijkt daarbij expliciet naar de rol van de gemeenteraad.

Bij aanvang van dit onderzoek zou de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden. In de loop van dit onderzoek maakte de minister voor Milieu en Wonen bekend dat de invoering van de Omgevingswet wordt uitgesteld. Het kabinet, VNG, UvW en IPO zijn nog in overleg over een nieuw moment van inwerkingtreding en zijn voornemens om in mei de invoeringsdatum van de Omgevingswet bekend te maken.[1]

1.1 Aanleiding

Het doel van de Omgevingswet is te zorgen voor inzichtelijk omgevingsrecht, het centraal zetten van de fysieke leefomgeving, het bieden van ruimte voor maatwerkoplossingen en snellere en betere besluitvorming. Deze doelstellingen moeten vorm krijgen door de samenvoeging van 26 wetten naar 1 wet, het gebruik van nieuwe wetsinstrumenten en het werken in de geest van de Omgevingswet. Deze wet heeft impact op bijna alle bestuurlijke portefeuilles van het college en afdelingen van de gemeentelijke organisatie.

Belangrijk daarbij is ook de rol die de gemeenteraad bij de voorbereiding van de implementatie heeft en de voorbereiding van de raad op zijn rol vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet, wanneer diverse besluiten moeten worden genomen. De rol van de raad en de wijze van implementatie van de wet hangen mede af van de keuzes die de gemeenteraad maakt in het proces van opstellen van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en voor de programma's. Al voorafgaand aan de datum van invoering van de Omgevingswet dient de raad keuzes te maken en daarover uitspraken te doen.

De Rekenkamer Heemskerk heeft onderzocht op welke wijze de gemeenteraad in Heemskerk in de positie wordt gebracht om zijn rol te nemen en de wijze waarop de raad vervolgens opereert. Het onderzoek richt zich op inzicht in het traject en de besluitvorming tot nu toe, het vervolgtraject van de implementatie van de Omgevingswet, de rol van de raad daarbij en zijn rol na invoering van de Omgevingswet.

[1] https://www.omgevingswetportaal.nl/

1.2 Onderzoeksvragen en reikwijdte

Het doel van het onderzoek is om na te gaan:

a) wat de verschillende sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad zijn tijdens de invoering en uitvoering van de Omgevingswet,
b) of de raad op de juiste momenten in positie wordt gebracht om de ambities aan te geven en kaderstellende besluiten te nemen;
c) of raadsleden daartoe over voldoende kennis en informatie beschikken;
d) tot welke veranderingen de nieuwe, integrale werkwijze leidt intern (in de gemeentelijke organisatie) en extern (in relatie tot inwoners, bedrijven en organisaties in hun rol als vergunningaanvrager, indiener van bezwaren, e.d.).

Het onderzoek is niet alleen gericht op de implementatie van de verplichte onderdelen van de wet tot de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt, maar ook op de stappen daarna tot 1-1-2029 – de datum dat de Omgevingswet volledig ingevoerd moet zijn in de gemeente.

De centrale onderzoeksvragen zijn in de uitvraag als volgt geformuleerd:

1. Op welke wijze kan de gemeenteraad de sturingsmogelijkheden bij de invoering en tijdens uitvoering van de Ow optimaal benutten?
2. Hoe werkt de nieuwe, integrale werkwijze door in de gemeentelijke organisatie (intern) en bij inwoners, bedrijven en organisaties (extern)?

De volgende deelvragen komen aan de orde:

1. Leiden de inspanningen van de gemeente Heemskerk tot een tijdige en adequate implementatie van de Ow?
   a. Wat zijn de ambities van Heemskerk en op welke wijze worden deze gerealiseerd?
   b. Op welke wijze is een onderscheid gemaakt tussen de minimaal vereiste stappen tot de invoering van de wet en de ambities voor de periode vanaf de invoering?[2]
   c. Zijn de stappen die de gemeente in de huidige planning heeft opgenomen volledig? Zo niet, welke stappen ontbreken?
   d. Is de huidige planning realistisch en robuust? (Is het haalbaar en kan het voor de hand liggende tegenvallers opvangen?) Zo niet, wat is nodig om het realistisch en robuust te maken?

2. Welke middelen zijn gemoeid met de implementatie van de Ow?
   a. Hoeveel geld is gemoeid met de implementatie?
   b. Hoeveel menskracht is gemoeid met de implementatie?
   c. Op welke wijze zijn deze middelen inzichtelijk gemaakt voor de gemeenteraad?
   d. Hoe verhouden deze middelen zich tot de middelen die vergelijkbare gemeenten voor de implementatie van de Ow inzetten? (Teneinde de inzet van middelen van Heemskerk in perspectief te kunnen plaatsen.)

[2] Op het moment dat de deelvragen werden opgesteld was de invoeringsdatum van de Omgevingswet 1-1-2021. Zoals beschreven wordt de nieuwe invoeringsdatum van de Omgevingswet nader bepaald.

3. Op welke wijze zorgen het college en de directie voor de invoering van een nieuwe manier van procesuitvoering (o.a. meer vrijheid van initiatieven, integraal werken, snellere vergunningverlening)?
    a. Op welke wijze wordt dat ook al concreet zichtbaar in de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld in werkprocessen en/of organisatiestructuur)?

4. Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij het proces?
    a. Op welke wijze en op welke momenten kan de gemeenteraad invulling geven aan hun kaderstellende bevoegdheden (o.a. Omgevingsvisie en Omgevingsplan)?
    b. Beschikt de gemeenteraad over voldoende informatie en de juiste kennis om de vereiste besluiten adequaat te kunnen nemen? Zo niet, op welke wijze wordt dat op het gewenste niveau gebracht?
    c. Welke praktische handvatten of aandachtspunten kunnen voor de raad van nut zijn om het verdere traject te sturen en te monitoren?

5. Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij de inrichting van de Omgevingsvisie en het proces van vergunningaanvraag en -verlening?
    a. Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij de visie op de leefomgeving?
    b. Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij inrichting van het proces van vergunningaanvraag en -verlening en is dat voldoende?
    c. Welke stappen worden gezet, en op welk moment, om burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners tijdig en adequaat te informeren over een nieuwe wijze van vergunningaanvraag, -beoordeling en -verlening?

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is tussen januari en half april 2020 uitgevoerd door bestudering van documenten: interne correspondentie en producten, wet- en regelgeving en bestaande producten van de Rijksoverheid, de VNG en van 'Aan de slag met de Omgevingswet'. Er zijn gesprekken gevoerd met de meest betrokken portefeuillehouder en enkele ambtelijke functionarissen binnen de gemeente Heemskerk. De documentenanalyse en interviews vormen de basis voor deze rapportage. Daarnaast zijn (via telefoon-) gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van twee Bedrijven-Investeringszones (BIZ) in Heemskerk, een woningcorporatie, de GGD, Provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst IJmond.

Sessie met raadsleden
Daarnaast heeft op 14 april 2020 een afvaardiging van één raadslid per fractie deelgenomen aan een werksessie over de rol van de raad bij invoering van de Omgevingswet. Voorafgaand aan de werksessie is door middel van het programma Mentimeter[3] een enquête voorgelegd aan alle 31 raadsleden en de leden van de commissie RWD. In deze enquête zijn stellingen voorgelegd aan de raads- en

[3] https://www.mentimeter.com/

commissieleden, waarop zij konden aangeven in hoeverre zij het hiermee helemaal oneens of eens zijn, op een schaal van 1 tot 5. De stellingen zijn enerzijds gericht op de mate van tevredenheid over de betrokkenheid van de raad tot nu toe en anderzijds op de wensen die de raadsleden hebben t.a.v. anders werken onder de Omgevingswet. De enquête is door 13 raadsleden volledig ingevuld. De antwoorden zijn daarom niet representatief voor de gehele gemeenteraad. Het is een momentopname en bedoeld om raadsleden een gevoel te geven bij de rol die zij kunnen pakken en de invloed die zij kunnen hebben.

Vanwege de AVG (Europese Algemene verordening gegevensbescherming) zijn geen namen van geïnterviewde personen of personen die hebben deelgenomen aan de raadssessie opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

1.4 Normenkader

De mate waarin de gemeente Heemskerk zich voldoende voorbereidt op de komst van de Omgevingswet in haar visie, beleid, doelstellingen en uitvoering, de mate waarin de gemeenteraad daarbij wordt betrokken en de mate waarin de gemeenteraad invloed uitoefent vanuit zijn rollen, wordt getoetst aan de hand van een normenkader. Dit normenkader is voorafgaand aan het onderzoek door de rekenkamer vastgesteld en is opgenomen in bijlage 1.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van bovenstaande deelvragen. In de beantwoording van de deelvragen wordt steeds het onderscheid gemaakt tussen het spoor van opstellen van de kerninstrumenten en het spoor van werken onder de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 geeft de samenvatting, toets van het normenkader en conclusies. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de mate waarin inspanningen leiden tot een adequate implementatie van de wet en de wijze waarop nieuwe processen hierin vorm krijgen. Hoofdstuk 7 gaat in op de benodigde middelen voor implementatie van de wet. Hoofdstuk 8 geeft antwoord op de vraag in hoeverre bewoners, organisaties, bedrijven en ketenpartners zijn betrokken in het proces van opstellen van de visie en nieuwe processen rondom vergunningverlening. Hoofdstuk 9 benoemt de mate waarin de gemeenteraad tot nu toe is betrokken bij invoering van de Omgevingswet. Hoofdstuk 10 kijkt vooruit naar de wijze waarop de gemeenteraad sturing kan geven om te komen van de huidige situatie in Heemskerk naar de gewenste situatie onder de Omgevingswet, gegeven de wensen van gemeenteraadsleden.

Indien in de volgende hoofdstukken wordt verwezen naar wensen van raadsleden is dit gebaseerd op het interview met de griffier, de enquête die is uitgezet onder alle raadsleden en/of de uitspraken van afgevaardigde raadsleden in de raadssessie. Dit geeft een indicatie van wensen van de raad. De raad heeft tot op heden nog geen formele uitspraken gedaan over zijn wensen ten aanzien van de invoering van de wet.

2 Samenvatting, Toets normenkader en conclusies

Deze paragraaf geeft een samenvatting van de bevindingen, de toets van het normenkader en de conclusies.

2.1 Samenvatting

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de invoering van de Omgevingswet in de gemeente Heemskerk en de rol van de gemeenteraad daarin. In deze samenvatting worden de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd door beantwoording van de deelvragen.

Implementatie van de Omgevingswet

Leiden de inspanningen van de gemeente Heemskerk tot een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet?

Voor de invoering van de Omgevingswet heeft het college van B&W een programmaplan met ambities en beleidsuitgangspunten opgesteld. In het programmaplan zijn de minimaal vereiste stappen voor de invoering van de Omgevingswet opgesteld en zijn ambities beschreven voor de periode vanaf de invoering tot 2029. De gemeente is voornemens in december 2020 de Omgevingsvisie vast te stellen, hiervoor ligt de gemeente goed op schema. Het spoor van werken onder de Omgevingswet moet in de tweede helft van 2020 nog vorm krijgen. Met het aanstellen van een nieuwe projectleider in maart 2020, ligt de gemeente ook hierbij op schema. Implementatie van het DSO is een landelijke uitdaging. Dit heeft mede ten grondslag gelegen aan het opnieuw uitstellen van de invoeringsdatum van de Omgevingswet.[4] Daarmee ligt de gemeente op koers voor een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet.

Op welke wijze zorgen het college en de directie voor de invoering van een nieuwe manier van procesuitvoering (o.a. meer vrijheid van initiatieven, integraal werken, snellere vergunningverlening)?

Het anders werken onder de Omgevingswet sluit aan bij de organisatieverandering die bij de gemeente in 2019 reeds in gang was gezet. Al vóór de implementatie van de Omgevingswet werd gewerkt aan de verandering van werkwijzen en houding en gedrag. Daarvoor zijn werkateliers opgezet. Omdat deze ateliers goed passen bij het Omgevingswettraject zijn ze uitgebreid op basis van aansluitende thematiek van de organisatieontwikkeling en de eisen die voortkomen uit (de geest van) de wet. In het kader van anders werken en het proces van vergunningverlening, waarbij meer vergunningen binnen de termijn van 8 weken verleend dienen te worden, krijgen de nieuwe werkprocessen vorm in de tweede helft van 2020. Het atelier vergunningen en het beoogde ontwikkeltraject voor vergunningverlening, zijn erop gericht de basis van deze nieuwe werkprocessen bij de invoering van de Omgevingswet gereed te hebben.

[4] Voor de zomer wordt naar verwachting meer duidelijk over de nieuwe invoeringsdatum.

Middelen

Welke middelen zijn gemoeid met de implementatie van de Omgevingswet?

Financiële middelen

De kosten voor implementatie van de Omgevingswet in Heemskerk zijn door de gemeente aan de hand van het dialoogmodel van de VNG geschat op € 2.231.949,-. Voor de jaren 2019 en 2020 is op basis daarvan in totaal €420.000,- begroot voor de implementatie van de Omgevingswet. De inschatting op basis van het dialoogmodel is dat de invoeringskosten in Heemskerk lager zijn dan die van vergelijkbare gemeenten. Dit is te verklaren doordat de activiteiten en daarmee ook de kosten gekoppeld worden aan de reeds gestarte organisatieontwikkeling. Hierdoor valt een deel van de kosten van de invoering van Omgevingswet zoals trainingen van medewerkers onder deze begrotingspost en kunnen middelen efficiënt ingezet worden. Op nationaal niveau is er nog weinig bekend over de financiële consequenties van de wet. Het volgen van het dialoogmodel geeft daarom op dit moment de best mogelijke inschatting van de consequenties. De gemeente monitort de ontwikkelingen op dit vlak. Zij gaat jaarlijks na of de begrote kosten voldoende zijn.

Menskracht

Ook omtrent de benodigde menskracht is er landelijk weinig bekend gemaakt en moeten gemeenten ondervinden wat nodig is. Veel gemeenten kennen in ieder geval een programmamanager en projectleiders en/of een kernteam voor de verschillende onderdelen van de wet (kerninstrumenten, DSO, vergunningverlening, werkprocessen en opleidingen/personeel). In Heemskerk zijn een stuurgroep en klankbordgroep ingesteld, evenals een kernteam met programmaondersteuning. Bovendien zijn ateliers ingericht, voor diverse thema's rond de Omgevingswet. De menskracht is in Heemskerk tot nu toe met name gericht op het spoor Omgevingsvisie. Er is meer menskracht nodig om ook het spoor van werken onder de Omgevingswet meer in uitvoering te brengen. Ter versterking van de organisatie is een extra projectleider aangesteld. Deze projectleider wordt nodig geacht om de verschillende ateliers met elkaar te verbinden en sturing te geven aan de overige acties die nodig zijn om de Omgevingswet op een juiste manier te implementeren. De organisatorische inzet per thema is in Heemskerk vergelijkbaar met andere gemeenten, constateren de onderzoekers.

Betrokkenheid belanghebbenden

Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij de inrichting van de Omgevingsvisie en het proces van vergunningaanvraag en -verlening?

Betrokkenheid Omgevingsvisie

Burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners zijn intensief betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Dit heeft vorm gekregen in *Heemskerk on Tour* in oktober 2019 en in de *week van de Omgevingsvisie* in februari 2020. Ketenpartners geven aan dat Heemskerk goed over de gemeentegrenzen heen kijkt en participatie van partijen serieus neemt. Verschillende partijen noemen daarbij dat de wijze waarop participatie is vormgegeven te generalistisch is. De mate van detaillering was onvoldoende afgesteld op de betreffende doelgroep, meent men. De scenario's die in de week van de Omgevingsvisie in februari centraal stonden, werden als erg generiek gezien en betrokkenen misten de terugkoppeling van de gegeven input.

Ook raadsleden hebben in het kader van dit rekenkameronderzoek opgemerkt dat zijn geen zicht hebben gekregen op de inbreng vanuit burgers en maatschappelijke partijen.

Betrokkenheid vergunningverlening
Nieuwe processen voor vergunningverlening onder de Omgevingswet staan nog op de agenda voor de tweede helft van 2020. Er kan daarom nu nog geen uitspraak worden gedaan over de betrokkenheid van belanghebbenden hierin. Ketenpartners geven wel aan dat de gemeente Heemskerk open staat voor samenwerking en dat het aanpassen van deze processen een collectief proces zal moeten zijn. Integraal werken binnen de gemeente behoeft volgens hen nog aandacht in dit kader.

Betrokkenheid van de raad
Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij het proces?

Over het algemeen zijn het college en de ambtelijke organisatie initiatiefnemers in de koersbepaling voor implementatie van de Omgevingswet. De raad wordt hierover regelmatig geïnformeerd en hij heeft op verschillende momenten zijn kaderstellende rol opgepakt bij vaststelling van documenten in het proces van opstellen van de Omgevingsvisie. Raadsleden geven aan niet tevreden te zijn met de manier waarop hun input voor de Omgevingsvisie wordt meegewogen, ten opzichte van stakeholders die een minder grote rol in de gemeente spelen. In lijn met de uitkomsten van de interviews met stakeholders gaf ook de raad aan dat de 'uitersten' die in de scenario's weergegeven werden, onvoldoende vrijheid boden voor eigen input.

Op het spoor van werken onder de Omgevingswet is de betrokkenheid van de raad beperkt. Dit is te verklaren doordat het spoor van werken onder de Omgevingswet om een minder directe rol van de raad vraagt. Bovendien zal het anders werken onder de wet met name in de tweede helft van 2020 verder vorm krijgen.

2.2 Toets Normenkader

Deze paragraaf analyseert de invoering van de Omgevingswet in Heemskerk en de betrokkenheid en rol van de raad daarin, aan de hand van het normenkader.

Legenda:

Onvoldoende / niet ingericht	**Gedeeltelijk in ontwikkeling**	**Ingericht**

Visie, beleid en doelstellingen	
Norm	**Heemskerk**
Er is een invoeringsprogramma voor de Omgevingswet vastgesteld met ambities en/of beleidsuitgangspunten inzake implementatie.	- Er is een startnotitie met planning voor Omgevingsvisie vastgesteld - Er is een ambtelijk programmaplan, deze is niet vastgesteld door de raad
Het invoeringsprogramma sluit aan op het beleid en de te behalen doelen.	- Planning kerninstrumenten sluit aan bij eisen vanuit de wet - Programmaplan voor anders

	werken sluit aan bij de organisatievisie
Er is een plan van aanpak voor de minimaal vereiste stappen voor de invoeringsdatum van de wet.	In het programmaplan zijn minimaal vereiste stappen opgenomen voor invoering van de Omgevingswet.
Er is een plan van aanpak en ambities voor de periode van de invoeringsdatum van de wet t/m 2029.	Er is zijn wel ambities opgesteld, maar er is geen plan van aanpak voor de periode van de invoeringsdatum t/m 2029.
Er zijn een programmamanager en een projectteam voor de invoering van de Omgevingswet aangesteld.	
Doelen en activiteiten zijn afgestemd met interne en externe relevante partijen (w.o. Provincie en Omgevingsdienst).	
De doelstellingen zijn SMART geformuleerd en evalueerbaar.	De doelstellingen zijn gedeeltelijk SMART geformuleerd. Bij een aantal doelstellingen in het programmaplan ontbreken specifiek meetbare inspanningen en bijbehorende start- en einddata.
Er is sprake van een haalbare planning inclusief besluitvormingsmomenten waarmee de Omgevingswet kan worden ingevoerd.	Formele besluitvormingsmomenten en planning - voor de aspecten anders dan de Omgevingsvisie – ontbreken.
Het plan van aanpak voor invoering Omgevingswet in IJmond, is vertaald naar lokaal niveau	

Uitvoering	
Norm	**Heemskerk**
Er is in de gemeentelijke organisatie voldoende capaciteit inzake de Omgevingswet om deze effectief te kunnen implementeren en kerninstrumenten op te stellen. Er is sprake van een haalbare planning die wordt gemonitord.	In ontwikkeling.
Organisatie en sturing zijn afgestemd op de te behalen doelen.	In ontwikkeling voor het spoor Omgevingswet.
Er vindt afstemming/samenwerking plaats over de uitvoering met interne en externe relevante	

partijen (w.o. Provincie en Omgevingsdienst).	
Burgers, bedrijven en organisaties worden betrokken bij het opstellen van kerninstrumenten.	
Burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners worden betrokken bij de inrichting van het proces van vergunningaanvraag en -verlening.	Inrichting van dit proces vindt in de tweede helft van 2020 plaats.
De gemeente oefent/experimenteert met participatievormen die onder de Omgevingswet kunnen worden ingezet.	
Ervaringen en kennis van deze participatievormen worden gebruikt om participatietrajecten verder te verbeteren.	

Betrokkenheid van de raad	
Norm	**Heemskerk**
De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen rond de Omgevingswet en de invoering van de Omgevingswet.	
Er is een raadswerkgroep ingesteld	
Raadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van de komst van de Omgevingswet voor de inrichting van het ruimtelijk beleid en de keuzes die daarin moeten worden gemaakt in de gemeente Heemskerk.	
Het programma voor invoering van de Omgevingswet is met de gemeenteraad besproken.	Het programmaplan implementatie Omgevingswet Heemskerk is niet met de gemeenteraad besproken.
De gemeenteraad heeft het programma voor invoering van de Omgevingswet vastgesteld	
Aan de gemeenteraad zijn voorstellen voorgelegd voor richtinggevende uitspraken over de invoering van de Omgevingswet.	- Er zijn bijeenkomsten geweest gericht op de leidende principes. - Scenario's zijn voorgelegd aan de gemeenteraad.

Invloed vanuit de rol van de raad	
Norm	**Analyse in Heemskerk**
De raad heeft zelf initiatieven genomen om onderwerpen over de Omgevingswet te agenderen.	De raad heeft vragen gesteld, o.a. rondom burgerparticipatie en structuurvisie 2020.
De raad heeft inhoudelijke ambities uitgesproken met het oog op de invoering van de Omgevingswet.	De raad heeft ambities uitgesproken over het opstellen van de Omgevingsvisie, maar niet over de gehele invoering van de Omgevingswet.
De raad heeft uitspraken gedaan over de wijze waarop de inwoners, bedrijven en andere organisaties in Heemskerk betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.	De raad heeft uitgesproken dat participatie belangrijk is. Er zijn uitspraken gedaan over de wijze waarop actoren betrokken moeten worden bij de Omgevingsvisie, maar (nog) niet over de wijze waarop dit bij het Omgevingsplan moet gebeuren.
De gemeenteraad geeft actief invulling aan de controlerende taak.	
De raad heeft financiële kaders vastgesteld	
In producten/documenten in het kader van de invoering van de Omgevingswet is opgenomen wat de toekomstige rol van de raad is in relatie tot: • besluitvorming door het college • de participatie van de samenleving	- De rol van de raad in relatie tot besluitvorming door het college en participatie is in het kader van het opstellen van de Omgevingsvisie benoemd in de startnotitie Omgevingsvisie en uitgewerkt in het participatie en communicatiedocument. - De toekomstige rol van de raad in relatie tot besluitvorming door het college en participatie in het werken onder de wet na inwerktreding van de wet, bijv. bij vergunningverlening is niet vastgelegd.

2.3 Conclusies

De conclusie geeft antwoord op de twee hoofdvragen van het onderzoek.

1. *Op welke wijze kan de gemeenteraad de sturingsmogelijkheden bij de invoering en tijdens uitvoering van de Omgevingswet optimaal benutten?*

In het proces van implementatie van de Omgevingswet tot nu toe, heeft de raad nog beperkt zijn sturingsmogelijkheden ingezet. Zowel in het proces van opstellen van de

kerninstrumenten (Omgevingsvisie en Omgevingsplan) als in het anders werken onder de kerninstrumenten kan de raad ambities uitspreken. De mate waarin en de wijze waarop de raad zijn rol gaat oppakken is afhankelijk van de keuzes die hij de komende tijd maakt. De raad bepaalt zelf zijn ambities inzake wat voor raad hij wil zijn. Hoe meer de raad kiest voor ruimte geven aan initiatieven (zoals wordt beoogd vanuit de wet), hoe meer hij op hoofdlijnen zal sturen. Het college krijgt dan meer gedelegeerd in de uitvoering. De raad krijgt een meer nadrukkelijke rol als het gaat om het vormgeven van de kaders voor burgerparticipatie en krijgt een rol in monitoring van burgerparticipatie, uitvoering en effecten. De belangrijkste kerninstrumenten waarbij de raad zijn kaderstellende rol kan gebruiken, zijn de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan[5].

Sturingsmogelijkheden bij opstellen kerninstrumenten

De Raad heeft de verplichting om de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan vast te stellen. De keuzes die in de Omgevingsvisie worden vastgelegd, geven sturing aan het Omgevingsplan en de regels die daarin worden opgenomen. Met behulp van beide kerninstrumenten geeft de raad vervolgens sturing aan het beleid. De Omgevingswet beoogt het sturen op hoofdlijnen. De raad heeft de opdracht om te bepalen in hoeverre regels nodig zijn om de ambities uit de Omgevingsvisie te kunnen behalen. Daarnaast wordt de gemeenteraad uitgedaagd om kritisch te zijn op het voorschrijven regels in bijvoorbeeld omgevingsvergunningen. Om deze uitspraken te kunnen doen is het van belang dat de raad bepaalt "Wat voor raad wil ik zijn?"

Voorafgaand aan het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, kan de raad invloed uitoefenen door uitspraken te doen over:

- de wijze waarop burgers en organisaties en andere overheden betrokken worden in het proces;
- de wijze waarop de kerninstrumenten wordt vormgegeven;
- het proces van opstellen van de kerninstrumenten;
- de inhoudelijke thema's en opgaven die een plek dienen te krijgen in de kerninstrumenten.

De gemeenteraad in Heemskerk volgt tot nu toe de lijn die het college uitzet bij het opstellen van de Omgevingsvisie. In de interviews alsmede in de sessie met raadsleden is benoemd dat de raad participatie van belang vindt. In de startnotitie Omgevingsvisie zijn uitgangspunten voor participatie bij de visievorming geformuleerd. De raad kan meer sturing geven aan zijn kaderstellende rol door ook over het proces van opstellen van de instrumenten, de wijze van participatie bij het opstellen van het Omgevingsplan, de inhoudelijke ambities en de vorm van de kerninstrumenten uitspraken te doen.

Ongeacht de keuzes die de gemeenteraad maakt en de mate van invloed die de gemeenteraad wil hebben, dient hij in een vroeg stadium zijn ambities uit te spreken over de positie die hij inneemt ten opzichte van zijn sturingsmogelijkheden gericht op het Omgevingsplan, ook gegeven de overgangstermijnen waar binnen de gemeente Heemskerk gebruik van gemaakt wordt. Vanaf de datum waarop de wet in werking treedt, heeft de gemeente van rechtswege een Omgevingsplan.

[5] Zie bijlage 3 voor een toelichting van de bevoegdheden.

Sturingsmogelijkheden bij het werken onder de wet

Nadat de kerninstrumenten zijn vastgesteld, dienen deze als belangrijk kaderstellend instrument. De raad kan invloed uitoefenen op het werken onder de Omgevingswet door uitspraken te doen over:

- de wijze en frequentie van actualisatie van de kerninstrumenten;
- de wijze van monitoring van de kerninstrumenten;
- de inzet van het adviesrecht;
- de ambities m.b.t. participatie bij initiatieven

Uitgaande van de uitkomsten van de raadssessie in dit rekenkameronderzoek, komt naar voren dat raadsleden een grote kaderstellende rol willen vervullen door uitspraken te doen over participatie. Raadsleden hebben daarbij aangegeven dat sturen op hoofdlijnen van belang is en dat er veel ruimte gegeven moet worden voor initiatieven uit de samenleving. Tegelijkertijd geven raadsleden aan een stevige controlerende rol te willen vervullen door regelmatige actualisatie van het Omgevingsplan en door bij afwijkingen van het Omgevingsplan altijd het adviesrecht in te zetten. Enerzijds veel ruimte en vrijheid willen geven en anderzijds veel willen controleren, lijken tegenstrijdige ambities. In deze fase waarin het Omgevingsplan nog geen vorm krijgt, is dit te verklaren. Wanneer de raad meer gerichte uitspraken doet (en kan doen om zijn kaderstellende rol vorm te geven) zal hij van daaruit moeten loslaten en vertrouwen aan initiatiefnemers moeten geven. Zolang deze kaders nog niet gesteld zijn, is een grote behoefte aan controle logisch. Het is daarom van belang dat de raad ook zijn ambities uitspreekt over het werken onder de Omgevingswet.

2. *Hoe werkt de nieuwe, integrale werkwijze door in de gemeentelijke organisatie (intern) en bij inwoners, bedrijven en organisaties (extern)?*

Doorwerking intern

De nieuwe vormen van integrale samenwerking sluiten aan op de eerder ingezette organisatieverandering binnen de gemeente Heemskerk. De gemeente Heemskerk zet daarmee stappen richting een integrale werkwijze. De totstandkoming van de Omgevingsvisie dwong tot integraal werken en de koppeling van verschillende thema's. De Omgevingsvisie bevat een hoog abstractieniveau. Om na invoering ook tot een integraal Omgevingsplan te komen en bij vergunningverlening integraal te werken, dient de gemeente Heemskerk nog stappen te zetten om te werken in de geest van de Omgevingswet.

Doorwerking extern

In de totstandkoming van de Omgevingsvisie heeft de gemeente Heemskerk veel aandacht geschonken aan participatie en betrokkenheid met inwoners, bedrijven, organisaties en ketenpartners. Het vaststellen van een participatie- en communicatieplan waarin de rollen en inbreng van de verschillende partijen stond beschreven was daarbij van waarde. Wel was er kritiek van belanghebbenden en raadsleden op de generalistische scenario's die gebruikt werden bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. De gemeenteraad heeft nog geen participatieplan of -leidraad vastgesteld voor bij de uitvoering van de Omgevingswet. Het proces van de Omgevingsvisie en de geleerde lessen kunnen hierbij dienen als ervaring voor de nieuwe werkwijze.

Op het gebied van vergunningverlening heeft de gemeente Heemskerk plannen om de werkprocessen te verbeteren in de tweede helft van 2020. De nieuwe integrale werkwijze wordt dan vormgegeven en doorgevoerd.

3 Implementatie van de Omgevingswet

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen:

- *Leiden de inspanningen van de gemeente Heemskerk tot een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet?*
- *Op welke wijze zorgen het college en de directie voor de invoering van een nieuwe manier van procesuitvoering (o.a. meer vrijheid van initiatieven, integraal werken, snellere vergunningverlening)?*

3.1 Traject om te komen tot Implementatie van de Omgevingswet in de Gemeente Heemskerk

In 2016 is in IJmond verband een routekaart Omgevingswet opgesteld, vanuit de veronderstelling dat de Omgevingswet in 2019 haar intrede zou doen. De routekaart gaat ervan uit dat de gemeenten waar mogelijk IJmondiaal optrekken en waar nodig binnen de eigen gemeente invulling geven. In de interviews met medewerkers is benoemd dat de gemeenten binnen IJmond onderling kennis delen m.b.t. de Omgevingswet en enkele interne bijeenkomsten over de komst van de Omgevingswet georganiseerd hebben. In 2017 werd duidelijk dat de Omgevingswet niet in 2019, maar in 2021 ingevoerd zou gaan worden. Zoals eerder beschreven is ook de invoeringsdatum van 1 januari 2021 vooruit geschoven en wordt nog overlegd over een nieuwe datum. Over de periode vóór 2018 is bij de onderzoekers weinig informatie bekend. Dit is gedeeltelijk te verklaren door het uitstellen van de wet in 2017 en gedeeltelijk doordat de gemeente Heemskerk veel nieuwe medewerkers kent, die sinds 2018 of 2019 werkzaam zijn binnen de gemeente. Dit onderzoek richt zich daarom met name op de ontwikkelingen vanaf 2018.

De gemeente heeft in 2018 (ambtelijk) het programmaplan implementatie Omgevingswet gemeente Heemskerk 2019-2021 opgesteld.[6] Hierin heeft zij vergezichten geschetst over het functioneren van de gemeente met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Wij noemen hieronder de data uit het plan

- Tot januari 2021 werkt de gemeente volgens de huidige wijze waarbij de ruimtelijke mogelijkheden zijn vastgelegd in bestemmingsplannen en ruimtelijke relevante verordeningen.
- Tussen 1 januari 2021 en 2024 schetst de gemeente ambities. De ambities zijn erop gericht dat er zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet wordt gewerkt, dat inwoners en ondernemers middels toepasbare regels digitaal beter en uitgebreider worden geïnformeerd en procedures kunnen doorlopen en dat het Omgevingsplan inhoudelijk verder wordt uitgewerkt. Vanaf de invoeringsdatum van de Omgevingswet zullen meer vergunningen binnen 8 weken verleend dienen te worden en toetst de gemeente aan de Omgevingsplannen van rechtswege en gemeentelijke relevante verordeningen. Daarnaast werkt de gemeente in deze periode inhoudelijke Omgevingsprogramma's uit. De strategische ruimtelijke koers is in één Omgevingsvisie samengevoegd.

[6] In het programmaplan implementatie Omgevingswet gemeente Heemskerk 2019-2021 wordt uitgegaan van 1-1-2021 als invoeringsdatum. Zoals beschreven wordt de nieuwe invoeringsdatum van de Omgevingswet nader bepaald.

- Tussen 2024 en 2029 schetst de gemeente ambities om alle relevante informatie van de fysieke leefomgeving digitaal voor iedereen beschikbaar te hebben en alle bestemmingsplannen om te vormen naar een Omgevingsplan na intensieve participatietrajecten. De gemeente omschrijft in het programmaplan dat gezondheid en energietransitie dan volwaardige onderdelen van het beleid zijn.
- Vanaf 2029 schetst Heemskerk een vergezicht waarin de digitaliseringsopgave SMART is gemaakt, het Omgevingsplan digitaal beschikbaar is en continue bijgewerkt wordt.

Daarnaast beschrijft de gemeente Heemskerk in het programmaplan de minimale vereiste stappen tot 2021: door 17 stappen te behalen meent de gemeente klaar te zijn om volgens de Omgevingswet te kunnen werken.

Twee sporen

Om invulling te geven aan de ambities, werkt de gemeente Heemskerk sinds 2018 aan implementatie van de wet langs twee sporen: 1) Kerninstrumenten en 2) Werken onder de Omgevingswet. In de volgende paragrafen wordt de invulling van deze sporen in Heemskerk verder toegelicht.

Figuur 1: Implementatie langs twee sporen

3.1.1 Spoor 1: Kerninstrumenten

<u>Omgevingsvisie</u>

De implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Heemskerk heeft tot nu toe met name vorm gekregen aan de hand van het opstellen van het kerninstrument de Omgevingsvisie.

- In maart 2018 heeft het nieuwe college zijn intrede gedaan. Deze coalitie heeft in 2018 benoemd dat actualisatie van de structuurvisie 2020 (opgesteld in 2011) van belang was. Die uitspraak is aangegrepen om in Heemskerk aan de slag te gaan met de Omgevingsvisie.
- In 2018 is ook de eerste projectleider voor implementatie van de Omgevingswet aangesteld. Een tweede projectleider is in 2019 aan de slag gegaan met de

startnotitie voor de Omgevingsvisie en de huidige (derde) projectleider richt zich sinds eind 2019 op het opstellen van de Omgevingsvisie en de oplevering daarvan eind 2020.

- In 2019 is een leidraad en zijn leidende principes voor het opstellen van de Omgevingsvisie opgesteld. Daarnaast is er een startnotitie vastgesteld.
- In oktober 2019 vond *Heemskerk on Tour* plaats, waarbij aan inwoners, ondernemers, ketenpartners, de raad en belanghebbenden is gevraagd hoe zij aankijken tegen de leefomgeving in Heemskerk.
- In februari 2020 vond de verdieping van *Heemskerk on Tour* plaats in het kader van een Heemskerkbrede Toekomstdialoog tijdens de week van de Omgevingsvisie. Dit betrof een tweede participatieweek met verschillende activiteiten voor inwoners, ondernemers, ketenpartners, belanghebbenden en de raad en daarnaast projecten met scholieren. Hierop wordt verder ingegaan in hoofdstuk 8.
- Ten tijde van het onderzoek worden de uitkomsten van de tweede participatieweek verwerkt tot een voorstel voor de kern van de visie. De gemeente is voornemens om in mei 2019 de kern van de visie ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen.
- Ten tijde van het onderzoek is er ook een plan van aanpak voor het opstellen van Omgevingsplannen in de maak. Na vaststelling van de Omgevingsvisie in december 2020, is de gemeente Heemskerk voornemens verder te werken aan het Omgevingsplan.

3.1.2 Spoor 2: Werken onder de Omgevingswet

Integraal en samen

Door de komst van de Omgevingswet komen verschillende thema's bij elkaar in één wet, zijn er minder regels en is er meer ruimte voor initiatief vanuit de samenleving. Dit betekent dat de gemeente meer ruimte heeft om zelf invulling te geven aan de fysieke leefomgeving en ook dat burgers en maatschappelijke instellingen meer ruimte krijgen voor hun eigen inbreng. Ook vraagt de wet om nieuwe manieren van samenwerken tussen betrokken partijen. De verschillende bestuurslagen gaan meer samenwerken als één overheid, de schotten tussen taakvelden verdwijnen en burgers, bedrijven en andere organisaties worden in een eerder stadium van planvoorbereiding betrokken – niet pas bij de formele inspraak. Onderlinge interactie verandert en dit vraagt om een andere manier van besturen, om integraliteit en om flexibiliteit.

Voor een belangrijk deel is de gemeente Heemskerk nog sectoraal ingericht, maar een gestructureerde integrale werkwijze is wel de ambitie. Van begin af aan wordt de Omgevingswet breder gezien dan enkel een vraagstuk voor Ruimtelijke Ordening en vergunningverlening. Zo worden ook de gevolgen voor het sociaal domein meegenomen in de implementatie van de wet. Een integrale aanpak kan verder vorm krijgen dankzij regionale samenwerking. In 2016 is gestart met een routekaart Omgevingswet in samenwerking met de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ), met als uitgangspunt: regionaal waar dat kan, gemeentelijk waar nodig. De lokale invulling van de drie gemeenten is op accenten anders omdat de ze ieder een eigen inrichting van de organisatie kennen met eigen werkprocessen. In het Plan van aanpak Omgevingswet in de IJmond van 2017 wordt beschreven dat de drie IJmondgemeenten regulier (afstemmings-)overleg hebben in de regionale projectgroep Omgevingswet. Deze projectgroep vertaalt de acties uit de

IJmond Routekaart. Bij de onderzoekers is niet bekend of deze projectgroep nog plaatsvindt en of de acties vanuit de projectgroep daadwerkelijk vertaald zijn naar lokaal niveau. In interviews met stakeholders kwam naar voren dat de samenwerking tussen IJmond gemeenten nog versterkt kan worden, door meer samen op te trekken rondom de Omgevingswet.

Vergunningverlening

Het werken onder de Omgevingswet vertaalt zich ook in de uitvoering van omgevingsbeleid en Omgevingsplannen via vergunningverlening en toezicht en handhaving. In de geest van de wet worden vergunningen verleend vanuit het principe 'ja, mits'. Dit vraagt om een andere *mindset* en andere werkprocessen bij vergunningverleners. Uitvoerders worden geacht zoveel mogelijk mee te denken met ideeën die initiatiefnemers voor bouwwerken en activiteiten hebben en de wijze waarop deze passen bij- of inpasbaar kunnen worden gemaakt bij het Omgevingsplan. De termijn voor vergunningverlening zal onder de Omgevingswet voor alle vergunningen 8 weken zijn. Eventuele afstemming met en advies van partijen moet binnen deze periode gerealiseerd worden. De termijnen voor initiatieven die afwijken van de gemeentelijke plannen worden aanmerkelijk korter. Dat vraagt om andere manieren van werken. Van initiatiefnemers wordt verwacht dat zij voorafgaand aan de indiening van plannen hun initiatief hebben besproken met omwonende belanghebbenden en dat zij bij hen draagvlak hebben verworven voor het initiatief.

In het kader van vergunningverlening is in mei en juni 2019 gestart met het doorlichten van de werkprocessen door adviesbureau MasterMeester. Er is een ontwerp gemaakt van een vergunningenproces. In september en oktober 2019 is het plan van MasterMeester opgeleverd en daar is het atelier vergunningen uit ontstaan. In de opdrachtomschrijving van het atelier staan de volgende doelenstellingen: een plan van aanpak waarin staat wat er moet gebeuren om het vergunningenproces Omgevingswet proef maken voor de invoering van de wet, nieuwe werkproces(sen) (inclusief participatie) opstellen voor het vergunningenproces en de rolverdeling en competenties van het team bepalen. In het Programmaplan implementatie Omgevingswet gemeente Heemskerk 2019-2021 wordt beschreven dat vergunningverleners in Heemskerk meer gaan doen aan het begeleiden van initiatiefnemers en aan het managen van het proces van de omgevingsvergunning intern en extern. De vergunningverleners worden de regisseur van het breed inzetbare instrument omgevingsvergunning. Het atelier vergunningen wil de basis van de werkprocessen rond vergunningverlening gereed hebben in 2021. Vanuit dit atelier is een poging geweest om een eerste casus te doen op basis van de nieuwe werkprocessen in samenwerking met de Provincie, dit is door omstandigheden buiten de gemeente niet van de grond gekomen.

Ateliers en opleidingen

De komst van de Omgevingswet en de landelijke verbeterdoelen sluiten goed aan bij de gewenste manier van werken binnen de gemeente Heemskerk. In Heemskerk is in de zomer van 2018 een organisatieontwikkeling ingezet, die zich ook richt op een verandering van houding en gedrag. Belangrijke thema's binnen de organisatieontwikkeling zijn: van buiten naar binnen werken, wendbaar, en samenwerken en sturen. Op deze thema's zijn ateliers ingericht, om deze nieuwe manieren van werken te leren en ervaren. Deze thema's sluiten goed aan bij het werken vanuit de geest van de

Omgevingswet en een externe focus op inwoners en ondernemers heeft hierin een centrale plek.

In aanvulling op de ateliers gericht op de organisatieontwikkeling, zijn in 2019 ateliers ingericht met de thema's vergunningverlening, Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), kerninstrumenten en participatie. De ateliers zijn gericht op leren en ervaren. Ten behoeve van anders werken onder de Omgevingswet worden specifieke ateliers georganiseerd. Ten tijde van het onderzoek is er een projectleider Omgevingswet aangesteld. Deze projectleider zal per april 2020 de ontwikkelingen uit de ateliers samenbrengen op het spoor van werken onder de Omgevingswet.
Naast de ateliers is er een klantreis opgezet vanuit het sociaal domein. Hierdoor worden in het kader van veranderingen van werkprocessen ook de ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein meegenomen. Deze klantreis richt zich op wat er verandert voor inwoners. Eerst kijkt men wat er ambtelijk verandert, daarna worden ook de consequenties voor het college en de raad in kaart gebracht.
De gemeente Heemskerk is voornemers vanaf september 2020 opleidingen gericht op houding en gedrag en integraal werken in het kader van de Omgevingswet aan te bieden.

3.2 Implementatie van de wet in andere gemeenten

Deze paragraaf geeft een indicatie waar de gemeente Heemskerk staat in het proces van implementatie, ten opzichte van andere gemeenten in Nederland.

Kerninstrumenten
Gemeenten dienen uiterlijk op 31 december 2023 (tenzij hierover vanwege het uitstel van de invoering landelijk nieuwe afspraken over worden gemaakt) de Omgevingsvisie vast te stellen. Gemeente Heemskerk is voornemens om in december 2020 de Omgevingsvisie ter vaststelling aan de raad voor te leggen. Daarmee loopt Heemskerk net als een aantal andere gemeenten voor op de nationale planning, waar het gaat om vaststelling van de Omgevingsvisie. Vanaf de invoeringsdatum van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente van rechtswege over een tijdelijk Omgevingsplan. Vervolgens dient dit plan in de overgangsperiode tot 2029 omgezet te worden naar een Omgevingsplan dat voldoet aan de regels van de Omgevingswet. De eerste ontwikkelingen ten aanzien van dit Omgevingsplan zijn ten tijde van het onderzoek ingezet.

Een gemeente moet wijzigingen in het Omgevingsplan na de invoeringsdatum van de Omgevingswet conform de eisen van de wet kunnen doorvoeren. Gemeenten dienen daarvoor processen in te richten en technische stappen te nemen om wijzingen via de Landelijke Voorziening Bekend maken en Beschikbaar stellen (LVBB) te publiceren. Bijna 60% van de gemeenten heeft de voorbereidingen gestart voor het inrichten van de processen[7]. De gemeente Heemskerk gebruikt Nedplan voor het publiceren van ruimtelijke plannen. Deze software krijgt een upgrade en gaat verder onder de naam NedOmgevingsplan. Heemskerk heeft hiervoor nog geen demonstratie of offerte aangevraagd.

[7] Kamerbrief Voortgang stelselherziening Omgevingsrecht 29 november 2019

Vergunningverlening & DSO
Op dit moment voldoet slechts 1% van de Nederlandse gemeenten aan de proceseisen en beoordelingssystematiek voor het vergunnings- en meldingssysteem onder de Omgevingswet[8]. Ruim 60% van de Nederlandse gemeenten heeft hiervoor voorbereidingen getroffen, waaronder Heemskerk. In 58% van de Nederlandse gemeenten treft men momenteel voorbereidingen voor de manier waarop vergunningen en meldingen straks ingediend moeten worden. De gemeente Heemskerk heeft nog geen medewerker aangesteld die zich met deze indieningsvereisten bezig houdt. Om met het vergunningensysteem aan te kunnen sluiten op het landelijke DSO is software nodig vanuit een softwareleverancier. Er is een beperkt aantal leveranciers voor de software die alle Nederlandse gemeenten nodig hebben. Heemskerk staat momenteel in de wachtrij voor deze software. De gang van zaken rond DSO is een belangrijke factor geweest in het besluit van de minister om de invoeringsdatum van de wet uit te stellen.

3.3 Conclusie

Leiden de inspanningen van de gemeente Heemskerk tot een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet?

Voor de invoering van de Omgevingswet heeft het college van B&W een programmaplan met ambities en beleidsuitgangspunten opgesteld. In het programmaplan zijn de minimaal vereiste stappen voor de invoering van de Omgevingswet opgesteld en zijn ambities beschreven voor de periode vanaf de invoering tot 2029. De gemeente is voornemens in december 2020 de Omgevingsvisie vast te stellen, hiervoor ligt de gemeente goed op schema. Het spoor van werken onder de Omgevingswet moet in de tweede helft van 2020 nog vorm krijgen. Met het aanstellen van een nieuwe projectleider in maart 2020, ligt de gemeente ook hierbij op schema. Implementatie van het DSO is een landelijke uitdaging. Dit heeft mede ten grondslag gelegen aan het opnieuw uitstellen van de invoeringsdatum van de Omgevingswet. Daarmee ligt de gemeente op koers voor een tijdige en adequate implementatie van de Omgevingswet.

Op welke wijze zorgen het college en de directie voor de invoering van een nieuwe manier van procesuitvoering (o.a. meer vrijheid van initiatieven, integraal werken, snellere vergunningverlening)?

Het anders werken onder de Omgevingswet sluit aan bij de organisatieverandering die bij de gemeente reeds in gang was gezet. Al vóór de implementatie van de Omgevingswet werd gewerkt aan de verandering van houding en gedrag bij medewerkers, in de vorm van ateliers. Omdat deze ateliers goed passen bij het Omgevingswettraject zijn ze

[8] Halfjaarrapportage Monitoring Invoering Omgevingswet september 2019

uitgebreid op basis van aansluitende thematiek. In het kader van anders werken en het proces van vergunningverlening krijgen de nieuwe werkprocessen vorm in de tweede helft van 2020. In 2021 wil het atelier vergunningen de basis van de werkprocessen rond vergunningverlening gereed hebben.

4 Middelen implementatie van de wet in Heemskerk

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

- *Welke middelen zijn gemoeid met de implementatie van de Omgevingswet?*

4.1 Financiële middelen implementatie Omgevingswet

De Omgevingswet wordt gefinancierd door het Rijk en de gemeenten. Het Rijk betaalt de investeringskosten voor het bouwen van het DSO, het informatiepunt en de ondersteuning voor de invoering. Gemeenten betalen mee aan de structurele uitvoeringskosten van het DSO en het informatiepunt. De verdeling van de jaarlijkse onderhoudskosten zijn als volgt afgesproken tussen de verschillende overheidslagen[9]:

- Rijk 19%;
- Provincies 6%;
- Gemeenten 70%;
- Waterschappen 5%.

Mogelijke besparingen die door de invoering van de Omgevingswet plaatsvinden, komen ten gunste aan alle betrokken overheden. Verder zijn alle overheden verantwoordelijk voor de eigen invoeringskosten, bijvoorbeeld voor opleidingstrajecten, organisatieveranderingen en aansluiting op het DSO.

Op basis van het financieel dialoogmodel Omgevingswet is voor de gemeente Heemskerk een grove inschatting te maken voor de invoering van de Omgevingswet tot 2024. Dit gebeurt op basis van het aantal inwoners in de gemeente en de gemiddelde kosten per inwoner. Hierbij worden andere factoren voor Heemskerk zoals de vertreksituatie, het ambitieniveau, de verdeling met ketenpartners en andere randvoorwaarden niet meegenomen. De gemeente Heemskerk had op 1 januari 2019 39.157 inwoners[10]. De gemiddelde kosten per inwoner voor middelgrote gemeenten zijn volgens de VNG te schatten op €57,-[11]. Hierdoor komt de schatting voor de gemeente Heemskerk voor de invoering van de Omgevingswet uit op: 39.157x57: € 2.231.949,-. Voor de uitvoering van het plan van aanpak heeft Heemskerk een globale begroting voor 2019 en 2020 opgesteld op basis van het Financieel Dialoogmodel. Jaarlijks wordt nagegaan of dit voldoende is.

In Heemskerk zijn de kosten voor de Omgevingswet voor 2016 gedekt uit het budget van ruimtelijke ordening. In de voorjaarsnota 2017 wordt voorgesteld om in 2017 €75.000 en in 2018 en 2019 een budget van €150.000 per jaar beschikbaar te stellen. In de Najaarsnota van 2018 is voorgesteld om, door uitstel van de invoering van de wet van 2019 naar 2021, een bestemmingsreserve Omgevingswet in te stellen waarin het overschot van 2018 en (mogelijk voor) 2019 wordt gestort. Deze bestemmingsreserve is voor 2020 beschikbaar gekomen. In de najaarsnota 2018 is bovendien benoemd dat in 2018 is besloten om bestaande bestemmingsplannen niet meer te herzien. In de nota is voorgesteld om de budgetten van 2018 ten behoeve van de bestemmingsplannen (Centrum, Bedrijventerreinen en Woongebieden) alsmede het restantbudget

[9] Financieel Dialoogmodel Omgevingswet VNG – Factsheet 2017
[10] CBS Statline: bevolkingsontwikkeling; regio per maand
[11] Financieel Dialoogmodel Omgevingswet VNG – Factsheet 2017

bestemmingsplannen van €150.000 in de bestemmingsreserve Omgevingswet te storten. De raad heeft deze najaarsnota vastgesteld in november 2018.

Voor 2019 en 2020 is er in totaal €420.000,- gereserveerd in de begroting voor de implementatie van de Omgevingswet in Heemskerk. Dit bedrag is gereserveerd voor de onderdelen:

- beleid en regels 2019/2020, o.a.: Omgevingsvisie, ruimtelijke plannen, communicatie en participatie: €250.000,-;
- organisatie en middelen 2019/2020, o.a.: aansluiting DSO, financiën en archivering: €170.000,-;
- bestuur en cultuur 2020: klantreizen en kennisontwikkeling raad en college: €0,-.

De gemeente Heemskerk organiseert een aantal algemene activiteiten in het kader van de ontwikkeling op het gebied van houding en gedrag voor de Omgevingswet. Deze onderdelen zijn begroot vanuit organisatieverandering en -ontwikkeling en staan zodoende niet in de begroting voor de implementatie van de Omgevingswet.

4.2 Menskracht implementatie Omgevingswet

De financiële consequenties hebben ten aanzien van de omgevingswet een relatie met de inzet van menskracht voor de implementatie van de wet. In de gemeente zijn in de organisatie een stuurgroep, een klankbordgroep, een kernteam met programmaondersteuning en verschillende ateliers ingericht in 2019[12]. De stuurgroep stuurt het kernteam aan en bestaat uit de wethouder Omgevingswet, de ambtelijk opdrachtgever (de domeinmanagers bedrijfsvoering en fysiek domein) en de programmaleider Omgevingswet. Het kernteam bestaat uit dezelfde programmaleider aangevuld met de trekkers van de verschillende ateliers. Het kernteam kan gebruik maken van de klankbordgroep waarin de programmaleider en het MT huist. De programmaondersteuning bestaat uit het secretariaat, financiën, HR, communicatie en procesondersteuning. Eind 2019 is de huidige projectleider Omgevingsvisie aangesteld, die zich richt op oplevering van de Omgevingsvisie in december 2020. Per april 2020 start een projectleider Omgevingswet, die de verschillende - reeds gestarte – ateliers in verbinding brengt en zo het Omgevingswet spoor verder inzet.

Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau werkt de Omgevingswet binnen Heemskerk breder door dan alleen op het ruimtelijke domein. Op bestuurlijk niveau is de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening en Omgevingswet verantwoordelijk voor de Omgevingswet, maar door de breedte van de wet worden ook de andere wethouders geraakt. Ook op ambtelijk niveau strekt de Omgevingswet zich breed uit binnen de organisatie en worden ook medewerkers op het gebied van sociaal domein aangehaakt (gezondheid). Binnen de organisatie wordt bovendien zoveel mogelijk aangesloten bij het lopende organisatie-ontwikkeltraject. Daarnaast wordt voor de Omgevingsvisie overlegd met de Omgevingsdienst IJmond, de MRA, de provincie Noord-Holland en de BUCH gemeenten.

[12] Programmaplan implementatie Omgevingswet gemeente Heemskerk 2019-2021

4.3 Middelen voor implementatie in andere gemeenten

De financiële middelen die nodig zijn voor de invoering van de Omgevingswet verschillen sterk tussen gemeenten. De kosten die gemeenten maken verschillen door de grootte van gemeenten, afspraken met ketenpartners en de ambities op het gebied van o.a. het dienstverleningsniveau, de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Volgens de inschatting van het financieel dialoogmodel op basis van inwoneraantal zouden de invoeringskosten in Heemskerk gemiddeld € 2.231.949,- zijn (zie 7.1) tot en met 2024. De kosten voor invoering van de in Heemskerk zijn verspreid over verschillende gemeentelijke budgetten, waardoor een goede vergelijking met andere gemeenten lastig is. Ervan uitgaande dat de meeste kosten voor de invoering van de wet voor de invoeringsdatum gemaakt worden, liggen de invoeringskosten in Heemskerk met de reservering van €420.000,- voor de jaren 2019 en 2020 lager dan verwacht wordt op basis van het financieel dialoogmodel.

De extra taken die de implementatie van de Omgevingswet met zich meebrengt vragen tijdelijk om extra capaciteit voor gemeenten. In veel gemeenten is er een capaciteitstekort voor de invoering van de wet[13]. In Heemskerk is op dit moment geen sprake van een belemmerend capaciteitskort voor de invoering van de Omgevingswet. Eind 2019 is een projectleider Omgevingsvisie aangesteld en per april 2020 start een projectleider Omgevingswet die de ateliers verbindt.

Kennis
Voor het invoeren van de Omgevingswet is naast voldoende capaciteit ook voldoende kennis over de verschillende onderdelen nodig bij de betrokken medewerkers van de gemeente. Daarvoor zijn in veel gemeenten programmateams ingericht met een programmamanager en projectleiders voor verschillende onderdelen, o.a.: digitalisering, participatie, werkprocessen, omgevingsvisie en omgevingsplan. In Heemskerk wordt met de organisatorische inrichting en de verschillende ateliers op een vergelijkbare wijze gewerkt.

4.4 Conclusie

Welke middelen zijn gemoeid met de implementatie van de Omgevingswet?

Financiële middelen
De kosten voor implementatie van de Omgevingswet in Heemskerk zijn aan de hand van het dialoogmodel van de VNG geschat op € 2.231.949,-. De gemeente Heemskerk volgt zelf ook het dialoogmodel om een inschatting te maken van de kosten. Voor de jaren 2019 en 2020 is op basis daarvan in totaal € 420.000,- begroot ten behoeve van de implementatie van de Omgevingswet. De inschatting op basis van het dialoogmodel is dat de invoeringskosten in Heemskerk lager dan vergelijkbare gemeenten liggen. Op nationaal niveau is er nog weinig bekend over de financiële consequenties van de wet. Het volgen van het dialoogmodel geeft daarom op dit moment de beste inschatting van de consequenties. Het is van belang om de ontwikkelingen op dit vlak te blijven monitoren. De gemeente Heemskerk gaat jaarlijks na of de begrote kosten voldoende

[13] Halfjaarrapportage Monitoring Invoering Omgevingswet september 2019

zijn. Aangezien een belangrijk deel van het 'anders werken' onder de Omgevingswet ook onderdeel is van de organisatieontwikkeling die de gemeente Heemskerk in 2019 heeft ingezet, valt ook een deel van de kosten van de invoering van Omgevingswet onder deze begrotingspost (bijvoorbeeld trainingen van medewerkers). Dit verkleint de onzekerheid omtrent financiële consequenties en hierdoor kunnen middelen efficiënt ingezet worden.

Menskracht

Ook omtrent de benodigde menskracht is er weinig bekend op nationaal niveau. Veel gemeenten kennen in ieder geval een programmamanager en projectleiders en/of een kernteam voor de verschillende onderdelen van de wet (kerninstrumenten, DSO, vergunningverlening, werkprocessen en opleidingen/personeel). In Heemskerk is een stuurgroep en klankbordgroep aangesteld, evenals een kernteam met programmaondersteuning. Bovendien zijn ateliers ingericht, voor diverse thema's rond de Omgevingswet. De menskracht is in Heemskerk tot nu toe met name gericht op het spoor Omgevingsvisie. Er is meer menskracht nodig om ook het spoort van werken onder de Omgevingswet meer in uitvoering te brengen. Ter versterking van de organisatie is een extra projectleider aangesteld. Deze projectleider is nodig om de verschillende ateliers met elkaar te verbinden. De organisatorische inzet per thema is in Heemskerk vergelijkbaar met andere gemeenten.

5 Betrokkenheid burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

- *Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij de inrichting van de Omgevingsvisie en het proces van vergunningaanvraag en -verlening?*

5.1 Betrokkenheid bij opstellen Omgevingsvisie

De Omgevingswet schrijft voor dat de Omgevingsvisie, programma's en het Omgevingsplan vorm dienen te krijgen met behulp van participatie met inwoners en organisaties. In deze kerninstrumenten moet aangegeven worden hoe inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen in de voorbereiding zijn betrokken. De manier waarop participatie wordt vormgegeven wordt niet voorgeschreven in de wet. De gemeenteraad kan hierover zelf beslissen. Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste Kamer in 2019 is verplicht gesteld dat gemeenten de burgerparticipatie in het kader van de Omgevingswet regelen.

In Heemskerk wordt de samenleving betrokken bij de visievorming over de leefomgeving. Er is een participatietraject opgezet voor de ontwikkeling van de Omgevingsvisie en er is hiervoor een communicatie- en participatieplan opgesteld. In dat participatie en communicatieplan wordt inzichtelijk gemaakt aan welke criteria participatie moet voldoen. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de manieren van participatie, op welke momenten in het proces participatie plaatsvindt en wat er precies gevraagd wordt.

In oktober 2019 vond *Heemskerk on Tour* plaats, waarbij inwoners en andere stakeholders zijn gevraagd naar hun visie op de fysieke leefomgeving. Inwoners en andere betrokkenen is toen gemeld dat zij zich via omgevingsvisieheemskerk.nl kunnen informeren over de totstandkoming van de Omgevingsvisie. In februari 2020 is vervolg gegeven aan Heemskerk on tour met de *week van de Omgevingsvisie* vol verschillende sessies, waarin verschillende scenario's besproken zijn. Er is in het kader van dit rekenkameronderzoek niet expliciet gesproken met inwoners. Inwoners zijn betrokken bij het opstellen van de visie door het geven van hun ideeën over de fysieke leefomgeving. De verwachting is dat inwoners deze ideeën minder expliciet in verbinding brengen met het wettelijke proces van invoering van de Omgevingswet.

Betrokkenheid Omgevingsvisie volgens ketenpartners

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken worden bij de inrichting van de Omgevingsvisie en het proces van vergunningaanvraag en -verlening heeft in het kader van dit onderzoek een telefonisch interview plaatsgevonden met vertegenwoordigers van twee Bedrijven-Investeringszones (BIZ) in Heemskerk, een woningcorporatie, de GGD, Provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst IJmond.

Alle stakeholders die in dit onderzoek zijn bevraagd, geven aan uitvoerig te zijn betrokken in de vorming van de Omgevingsvisie. Zij zijn zowel in oktober 2019 als in februari 2020 uitgenodigd voor een sessie, waarin zij hun input hebben kunnen geven in de aanloop

van opstellen van de Omgevingsvisie. Stakeholders die niet aanwezig konden zijn bij de sessie in februari, hebben 1-op-1 met de projectleider Omgevingsvisie gesproken over de scenario's. Stakeholders hebben het beeld dat er in Heemskerk goed over de gemeentegrenzen heen wordt gekeken.

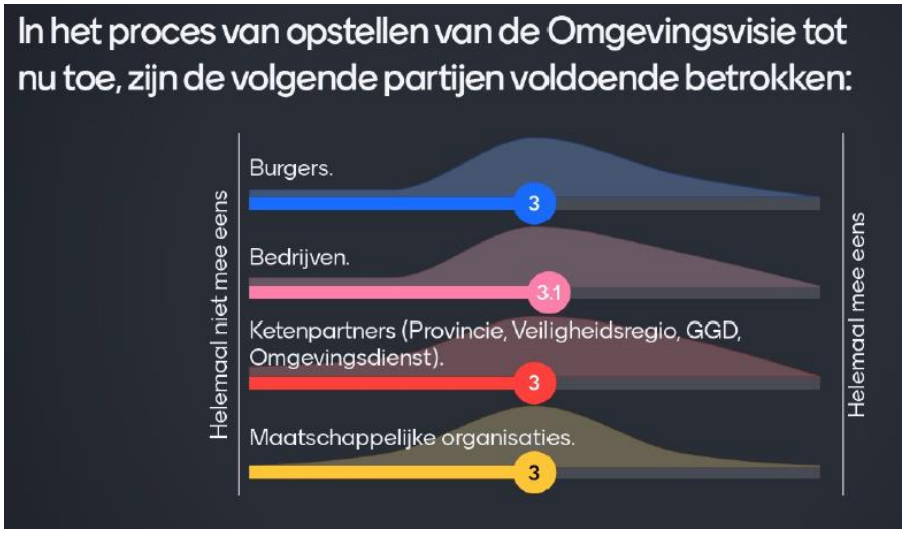
De manier waarop de betrokkenheid is ingericht, biedt volgens de stakeholders nog wel ruimte voor verbetering.

- De sessies in oktober 2019 hadden tot doel om ideeën, wensen en ambities te verzamelen. De betrokkenen die in dit kader zijn bevraagd gaven aan dat de sessies dusdanig breed waren ingestoken, dat het detailniveau waarop verschillende betrokkenen (willen) meepraten, van elkaar verschilt. Op deze wijze is het moeilijk om met elkaar over wensen en ambities te spreken.
- De sessies in februari 2020 waren meer toegespitst op de doelgroepen. Er zijn scenario's gebruikt als input voor de discussie. Deze scenario's werden door verschillende betrokkenen als beperkt gezien. De deelnemers hadden de behoefte om hun wensen en ambities in de scenario's te kunnen weerspiegelen. Een mix van de verschillende scenario's behoorde niet tot de mogelijkheden en verschillende partijen hebben het idee dat hun input onvoldoende terug komt in de scenario's. Deze zijn zodanig generiek, dat dat naar hun inzicht ook zonder de input opgesteld had kunnen worden[14].

Betrokkenheid belanghebbenden volgens raadsleden

In de interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek is naar voren gekomen dat de raad vaak vragen stelt over de mate waarin burgers zijn betrokken bij de voorbereiding op besluiten. Ook heeft er in 2019 een bijeenkomst plaatsgevonden met de raad over burgerparticipatie. Daarin is gesproken over de mate van kaderstellen of ruimte geven. In de enquête die is uitgezet onder raads- en commissieleden is ook gevraagd in hoeverre de respondenten vinden dat burgers, bedrijven, ketenpartners en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. Figuur 2 laat zien dat bevraagde raads- en commissieleden benoemen neutraal te staan tegenover de betrokkenheid van alle partijen. In de raadssessie die in dit onderzoek is gehouden, kwam naar voren dat de aanwezige raadsleden wel het beeld hebben dat de partijen voldoende betrokken zijn, maar zij hebben geen beeld van de input die is gegeven door de verschillende partijen.

[14] In het ambtelijk hoor en wederhoor (mei 2020) is aangegeven dat er in deze sessies naast de scenario's, uitgebreid en specifiek is ingegaan op de keuzemogelijkheden voor allerlei specifieke thema's en in alle deelgebieden. De mix is bij iedere bijeenkomst afgestemd op de doelgroep. Terugkoppeling van alle resultaten is te vinden op de website omgevingsvisieheemskerk.nl.



Figuur 2: betrokkenheid belanghebbenden volgens raadsleden

5.2 Betrokkenheid bij vergunningverlening

Vergunningverlening volgens ketenpartners en organisaties
In de telefonische interviews met vertegenwoordigers van twee BIZ-en, de woningcorporatie, de GGD, Provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst IJmond is ook gesproken over vergunningverlening. Het inrichten van de nieuwe processen rondom vergunningverlening staat nog op de planning voor de tweede helft van 2020. Daardoor is het (nog) niet mogelijk om de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden bij de inrichting van het proces van vergunningaanvraag en -verlening, in kaart te brengen. Wel is gevraagd naar de wijze waarop vergunningverlening nu verloopt en in hoeverre dit aansluit bij vergunningverlening onder de Omgevingswet.

De nieuwe processen rondom vergunningverlening vragen om een houding van 'ja, mits' en om afstemming met verschillende partijen aan de voorkant van het proces (de initiatieffase). Betrokkenen geven over het algemeen aan dat de gemeente openstaat voor afstemming. Zo is de Omgevingsdienst wekelijks aanwezig bij het fysiek overleg en wordt de provincie bij grote plannen steeds meer aan de voorkant gevraagd om advies of inzichten. De gemeente Heemskerk is zich bewust van de verschillende stakeholders die betrokken zijn bij het proces en wordt als coöperatief gezien. Andere partijen zoals de GGD worden nu nog relatief laat in het proces om advies gevraagd. De Omgevingswet biedt kansen om ook op het thema gezondheid aan de voorkant kaders te kunnen stellen.

Betrokkenen geven aan dat het proces nog geoptimaliseerd dient te worden in het kader van de Omgevingswet. Zo opereren verschillende afdelingen binnen de gemeente nu nog op 'eilandjes' en ontbreekt ook de afstemming tussen de ontwikkelingen van de Omgevingsvisie en vergunningverlening nog. Initiatiefnemers krijgen nu 'nee' te horen, op plannen die wellicht straks onder de Omgevingsvisie wel mogelijk zijn. De mate waarin plannen vanuit de gemeente in een vroeg stadium met ketenpartners besproken worden en de mate waarin vergunningverleners het 'ja, mits' principe hanteren, is nu nog persoonsafhankelijk. De verwachting is dat er voldoende tijd is om in de loop van 2020,

de processen af te stemmen op de komst van de Omgevingswet. Dit vraagt om een nieuwe manier van werken bij alle stakeholders. Respondenten hebben aangegeven het prettig te vinden in de loop van 2020 meegenomen te worden in de veranderingen van processen in het kader van de Omgevingswet.

5.3 Conclusie

Op welke wijze worden burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners betrokken bij de inrichting van de Omgevingsvisie en het proces van vergunningaanvraag en -verlening?

Betrokkenheid Omgevingsvisie
Burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners zijn intensief betrokken bij het opstellen van de Omgevingsvisie. Dit heeft vorm gekregen in de participatieweek in oktober 2019 waarin ook *Heemskerk on Tour* plaatsvond en in de *week van de Omgevingsvisie* in februari 2020. Ketenpartners geven aan dat Heemskerk goed over de gemeentegrenzen heen kijkt en participatie van partijen serieus neemt. Verschillende partijen benoemen daarbij dat de wijze waarop participatie is vormgegeven, te generalistisch is. De mate van detaillering was onvoldoende afgesteld op de betreffende doelgroep, de scenario's die in de week van de Omgevingsvisie in februari centraal stonden werden als erg generiek gezien en betrokkenen misten de terugkoppeling van de gegeven input.

Betrokkenheid vergunningverlening
Nieuwe processen voor vergunningverlening onder de Omgevingswet staan nog op de agenda voor de tweede helft van 2020. Er kan daarom nu nog geen uitspraak worden gedaan over de betrokkenheid van belanghebbenden hierin. Ketenpartners geven wel aan dat de gemeente Heemskerk open staat voor samenwerking en dat het aanpassen van deze processen een collectief proces zal moeten zijn. Integraal werken binnen de gemeente behoeft nog aandacht in dit kader.

6 Betrokkenheid van de raad

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag:

- *Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij het proces?*

6.1 Betrokkenheid van de raad

Figuur 3 laat de momenten zien waarop de raad tot nu toe is betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.

Figuur 3: Betrokkenheid van de raad bij implementatie Omgevingswet

De raad is tussen juli 2016 en februari 2020 geïnformeerd door het college en de projectleider Omgevingsvisie via raadsmemo's en raadsvergaderingen (blauw), de raad is aanwezig geweest bij vier bijeenkomsten (paars) en de raad heeft op twee documenten vastgesteld (groen). In de figuur zijn niet de reguliere commissies of raadsvergaderingen meegenomen. De portefeuillehouder Omgevingswet informeert de raad maandelijks in de Commissie RWD (Ruimte, Wonen, Duurzaamheid) over de stand van zaken m.b.t. implementatie van de Omgevingswet. De raad heeft dan de mogelijkheid om vragen te stellen of verzoeken in te dienen. Ook zijn verschillende aspecten van de invoering van de Omgevingswet in verschillende bijeenkomsten van de Commissie RWD besproken.

6.2 Betrokkenheid van de raad bij de Omgevingsvisie

Vrijwel alle momenten waarop de raad is betrokken in het kader van de Omgevingswet (zoals te zien in figuur 3) zijn gericht op het opstellen van de Omgevingsvisie (spoor 1 zoals genoemd in paragraaf 6.1.1 van dit rapport). De wens van de coalitie in 2018 om de structuurvisie 2020 te actualiseren is leidend geweest voor de koers in de gemeente Heemskerk. De raad heeft geen uitspraken gedaan over de in te zetten koers of het plan

van aanpak voor invoering van de Omgevingswet. De gemeenteraad is vervolgens wel actief betrokken bij de aanloop naar de Omgevingsvisie.

- Voordat de raad de leidende principes heeft vastgesteld in maart 2019, hebben er twee raadsinformatieavonden plaatsgevonden.
  - De eerste informatieavond vond plaats in december 2018. Deze avond was gericht op het verkennen van de mogelijkheden onder de Omgevingswet en wat dat betekent voor de raad. Hierin is gewerkt met 'schuifjes' waarmee raadsleden hun afwegingen rondom rollen, proces en inhoud konden weergeven. Er werd verschillend gedacht over de positie van de schuifjes en raadsleden gaven aan behoefte te hebben aan concretisering van de gevolgen van de Omgevingswet.
  - De tweede informatieavond vond plaats in februari 2019. Hierbij werd aan de hand van een casus onder andere gesproken over hoeveel ruimte geef je als raad? Wat is voldoende participatie? en wat doe je als raad als dat verkeerd gaat? In deze sessie kwam onder andere naar voren dat de raad het van belang vindt om tijdig op de hoogte te worden gesteld van initiatieven, dat Omgevingswaarden een belangrijke basis voor de Omgevingsvisie zijn en dat participatie bij de taken van het college hoort; de raad controleert vervolgens of aan de afspraken is voldaan.
- De raad heeft ook de startnotitie voor het opstellen van de Omgevingsvisie vastgesteld. De startnotitie gaat in op inhoudelijke aspecten zoals de leidende principes, maar ook op participatie en de planning van ontwikkeling van de Omgevingsvisie.
- De huidige projectleider Omgevingsvisie, die eind 2019 is gestart, heeft korte lijnen met de griffie. Zo is op verzoek van de griffie bepaald dat de raad in mei ook de kern van de visie zal vaststellen. Op 26 maart is reeds een conceptversie van de kern van de visie verschenen.

Participatieweken

Tijdens de participatieweken in oktober 2019 en februari 2020 zijn raadsleden uitgenodigd voor de verschillende sessies. Bij de sessies voor bewoners, ondernemers, ketenpartners en betrokkenen waren enkele raadsleden aanwezig. In dezelfde weken werden ook sessies voor de raadsleden zelf georganiseerd. De raad werd hierin geconsulteerd als één van de stakeholders. Zo konden raadsleden in februari 2020 hun zienswijze op de verschillende scenario's geven, op vergelijkbare wijze als andere stakeholders. Net als enkele geïnterviewde stakeholders, hebben ook raadsleden achteraf aangegeven niet tevreden te zijn met de manier waarop hun input wordt meegewogen, ten opzichte van stakeholders die een minder grote rol in de gemeente spelen. In lijn met de uitkomsten van de interviews met stakeholders gaf ook de raad aan dat de 'uitersten' die in de scenario's weergegeven werden, onvoldoende vrijheid boden voor de weerspiegeling van de eigen wensen en ambities.
Ook in de raadssessie met een afvaardiging van raads- en commissieleden[15] is benoemd dat de raadsleden beter betrokken willen worden bij het proces van totstandkoming van de scenario's en de huidige kern van de visie. Zij geven aan vaak te laat aan zet te zijn en een grotere rol te willen spelen in de inhoudelijke totstandbrenging van de kerninstrumenten. De gemeenteraad heeft in september 2019 de startnotitie Omgevingsvisie vastgesteld, waarin het proces van totstandkoming van de visie is

[15] Indien in de context van de raadssessie wordt gesproken over raadsleden, wordt hiermee de afvaardiging van 7 raads- en commissieleden bedoeld die aanwezig was tijdens de sessie op 14 april.

beschreven. Het (voorstel tot) vaststellen van de kern van de visie valt buiten de scope van dit onderzoek. In de interviews met de ambtelijke organisatie ligt de nadruk meer op de informatie die wel is gedeeld met de raad, de momenten waarop hij inspraak heeft gehad en de mogelijkheden die de scenario's bieden. Onderzoekers constateren hierbij een verschil in perceptie in de mate waarin de raad zijn kaderstellende rol in heeft kunnen zetten.

6.3 Betrokkenheid van de raad bij werken onder de Omgevingswet

Er is bij de onderzoekers weinig correspondentie bekend over vaststellingen of informatievoorziening aan de raad in het kader van werken onder de Omgevingswet (spoor 2). Het Programmaplan Omgevingswet is enkel een ambtelijk document en is niet voorgelegd aan de raad. In december 2019 is het communicatie en participatieplan Omgevingsvisie ter kennisname voorgelegd aan de raad. Hierbij is in een onderliggend document ook aangegeven hoe de rol van de raad er in dit kader uit kan zien. In het geval van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan dient de raad deze documenten vast te stellen. Ook op het gebied van participatie is er voor de raad een belangrijke kaderstellende en controlerende rol vastgelegd. Op het vlak van anders werken onder de Omgevingswet is deze rol minder expliciet in de wet vastgelegd. De raad kan wel zijn kaderstellende rol vergroten, door hierover uitspraken te doen.

In de raadssessie hebben afgevaardigde raadsleden benoemd dat zij met name over de financiële consequenties van de Omgevingswet relatief weinig geïnformeerd zijn. De verwachtte financiële consequenties zijn wel benoemd in de voorjaarsnota van 2017 en de najaarsnota 2018. De raad heeft deze nota vastgesteld. Op de vraag in hoeverre raadsleden op de hoogte worden gesteld van andere consequenties die de Omgevingswet met zich meebrengt, werd neutraal geantwoord. Dit is te verklaren doordat het spoor van werken onder de Omgevingswet om een minder directe rol van de raad vraagt en met name in de tweede helft van 2020 verder vorm zal krijgen.

Rol van de raad
Naast de ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet, is de rol van de raad ook in algemene zin in ontwikkeling. In februari 2020 vond een eerste raadsconferentie over verbetering van het samenspel tussen raad en college plaats. Hierin kwamen raad, college, MT en griffie bijeen, met de focus op de kaderstellende rol van de raad. De gemeente is voornemens om meer soortgelijke raadsconferenties, en om meer themaraden te organiseren, om de rol van de raad en het samenspel met het college te versterken. In het ontwikkeltraject rondom anders werken onder de Omgevingswet, dat vanaf september 2020 op de agenda staat, zal ook expliciet de rol van de raad aan de orde komen. De versterking van de rol van de raad in het algemeen loopt daarmee samen met de ontwikkelingen rondom de rol van de raad onder de Omgevingswet.
Op deze wijze wordt de kaderstellende rol van de raad expliciet neergezet.

6.4 Conclusie

Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij het proces?

Over het algemeen zijn het college en de ambtelijke organisatie initiatiefnemers in de koersbepaling voor implementatie van de Omgevingswet. De raad wordt hierover regelmatig op de hoogte gehouden en heeft op verschillende momenten zijn kaderstellende rol ingezet bij vaststelling van documenten in het proces van opstellen van de Omgevingsvisie. Raadsleden geven aan niet tevreden te zijn met de manier waarop hun input voor de Omgevingsvisie wordt meegewogen, ten opzichte van stakeholders die een minder grote rol in de gemeente spelen. In lijn met de uitkomsten van de interviews met stakeholders gaf ook de raad aan dat de 'uitersten' die in de scenario's weergegeven werden, onvoldoende vrijheid boden voor weerspiegeling van de eigen wensen en ambities.

Op het spoor van werken onder de Omgevingswet is de betrokkenheid van de raad beperkt. Dit is te verklaren doordat het spoor van werken onder de Omgevingswet om een minder directe rol van de raad vraagt en met name in de tweede helft van 2020 verder vorm zal krijgen.

7 Sturingsinstrumenten van de raad

Dit hoofdstuk gaat in op de sturingsmogelijkheden die de gemeenteraad heeft, om te komen van de huidige situatie in Heemskerk, naar de gewenste situatie onder de Omgevingswet. Voor beide sporen (kerninstrumenten en werken onder de wet) benoemt dit hoofdstuk eerst de sturingsmogelijkheden vanuit de wet[16] en vervolgens de wijze waarop de raad deze sturingsinstrumenten kan inzetten om de gewenste situatie te bereiken, op basis van zijn wensen.

7.1 Sturingsmogelijkheden kerninstrumenten vanuit de wet

De mate waarin en de wijze waarop de raad zijn rol pakt is afhankelijk van de keuzes die hij maakt. De raad bepaalt zelf zijn ambities inzake wat voor raad hij wil zijn. Hoe meer de raad kiest voor het geven van ruimte voor initiatieven (zoals wordt beoogd vanuit de wet), hoe meer hij op hoofdlijnen zal sturen. Het college krijgt dan meer gedelegeerd in de uitvoering. De raad krijgt een meer nadrukkelijke rol als het gaat om het vormgeven van de kaders voor burgerparticipatie en krijgt een rol in monitoring van burgerparticipatie, uitvoering en effecten.

Figuur 4 toont de rollen en bevoegdheden van de raad en het college voor de invoering van de kerninstrumenten. De raad heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Daarnaast heeft de raad de bevoegdheid tot het benoemen van thema's in de Omgevingsprogramma's die een programmatische aanpak behoeven en dient de raad te zorgen voor inpassing van activiteiten waarvoor een Omgevingsvergunning wordt verleend in het Omgevingsplan.

	Omgevings-visie	Omgevings-plan	Omgevings-Programma's	Algemene Rijksregels	Omgevings-vergunning	Project-besluit
De Raad	Verplichting Vaststelling	Verplichting Vaststelling Omgevings-plan	Bevoegdheid Programmatische aanpak		Inpassing in Omgevings-plan na 5 jaar	
College		Eventueel gedelegeerd vaststellen onderdelen Vaststelling beleidsregels	Bevoegdheid vaststelling		Bevoegdheid verlening	Bevoegdheid maatwerk beschikking

Figuur 4: Bevoegdheden raad en college

Omgevingsvisie

[16] De onderwerpen en de wijze waarop de raad zijn rol kan pakken en invloed kan uitoefenen op de voorbereiding van de komst van de Omgevingswet en onder het regime van de Omgevingswet, geven wij in deze paragraaf weer met behulp van 'schuifjes'. Deze 'schuifjes' in figuur 4 t/m 7 zijn slechts bedoeld ter illustratie en is geen weergave van wensen van de raad in Heemskerk.

De Raad heeft de verplichting om de Omgevingsvisie vast te stellen. De keuzes die in de Omgevingsvisie worden vastgelegd, geven sturing aan het Omgevingsplan en de regels die daarin worden opgenomen.

Wat is invloed van de raad bij het opstellen van de Omgevingsvisie?

Figuur 5: Sturingsmogelijkheden opstellen van de Omgevingsvisie

Voorafgaand aan het vaststellen van de Omgevingsvisie, kan de raad invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over de wijze waarop burgers en organisaties en andere overheden betrokken worden in het proces, de wijze waarop de visie wordt vormgegeven en de inhoud van de Omgevingsvisie. Hierin is het ook van belang dat de raad ambities uitspreekt over *'wat voor raad wil ik zijn?*' Figuur 4 geeft een illustratie van de keuzes die de raad kan maken.

A. Proces van opstellen Omgevingsvisie. De gemeenteraad kan invloed uitoefenen op het proces van opstellen, door aan de voorkant aan te geven op welke momenten hij invloed wil hebben. De raad kan bijvoorbeeld bepalen dat hij voorafgaand aan het opstellen van de Omgevingsvisie een startnotitie wil vaststellen, waarin het proces van opstellen wordt beschreven.
B. Participatie in opstellen Omgevingsvisie. De gemeenteraad dient bij het vaststellen van de visie aan te geven hoe is omgegaan met participatie. Zo kan worden gekozen voor een brede uitvraag met vertegenwoordigers van alle belanghebbenden en de gemeente, of een focus op een aantal stakeholders. Voorafgaand aan het opstellen van de visie zal de raad daarom moeten bepalen in hoeverre hij invloed wil hebben op de mate en manier waarop participatie plaatsvindt en in hoeverre hij de invulling hiervan aan het college overlaat. Ook kan hij invloed uitoefenen door monitoring van participatie bij het opstellen van de visie.
C. Vormgeven Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie kan op veel verschillende manieren vorm krijgen, wat invloed heeft op de wijze waarop vervolgens kan worden gewerkt onder de visie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om bestaande structuurvisies aan te passen en te integreren tot de Omgevingsvisie. Het opstellen van de Omgevingsvisie kan ook als momentum worden gebruikt om met een schone lei te beginnen en de visie vanaf punt-nul op te bouwen. Daarnaast moet bepaald worden op welke wijze de visie wordt afgestemd met en op de regio. Ook de mate van detaillering van de visie en de manier waarop de

visie doorwerkt in het Omgevingsplan kunnen bepaald worden. De raad kan hierop invloed uitoefenen door ambities uit te spreken over vormgeving van de visie.

D. Inhoudelijk opstellen Omgevingsvisie. Naast de invloed die de raad op het proces van invoering kan uitoefenen, dient hij ook te bepalen in hoeverre hij invloed wil hebben op de inhoudelijke invulling van de visie. Dat kan door vooraf inhoudelijke kaders te stellen of in elk geval onderwerpen te benoemen voor de inbreng van burgers en organisaties, maar ook door eerst burgers en organisaties onderwerpen te laten aandragen en daarop te reageren. De raad kan hierop invloed uitoefenen, door ambities uit te spreken over de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de thema's en opgaven die de raad belangrijk vindt.

Het Omgevingsplan

De raad heeft de verplichting om het Omgevingsplan vast te stellen. Hij kan het vaststellen van delen van het Omgevingsplan delegeren aan het college. Met het Omgevingsplan tezamen met de Omgevingsvisie geeft de gemeenteraad sturing aan het beleid. Het Omgevingsplan mag niet in strijd zijn met de algemene rijksregels en moet afgestemd worden op de provinciale verordening van Noord-Holland en de waterschapsverordening in de regio.

Wat is invloed van de raad bij opstellen van het Omgevingsplan?

Figuur 6: Sturingsmogelijkheden opstellen Omgevingsplan

Voorafgaand aan het vaststellen van het Omgevingsplan, kan de raad invloed uitoefenen, door uitspraken te doen over zijn betrokkenheid in het proces, de invulling van participatie, de inhoudelijke vormgeving en de invulling van het plan. De raad kan bepalen hoe de schuifjes uit figuur 5 moeten komen te staan.

A. Proces van opstellen Omgevingsplan. De Omgevingswet beoogt één integraal plan voor de gehele gemeente. Er is ruimte om het plan in deelplannen op te stellen. De gemeenteraad kan aangeven op welke momenten hij inhoudelijke en richtinggevende uitspraken wil doen en meegeven aan het vervolg van het proces. Zo kan de raad bepalen of hij vaststelling van delen van het plan wil delegeren aan het college, of dat hij deze deelplannen zelf wil vaststellen. Ook kan de raad bijvoorbeeld bepalen dat hij vooraf aan het opstellen van het Omgevingsplan, een startnotitie wil vaststellen, waarin het proces van opstellen wordt beschreven.
B. Participatie in opstellen Omgevingsplan. De gemeenteraad dient bij het vaststellen van het Omgevingsplan, net als bij de visie, vast te stellen op welke wijze is omgegaan met participatie en hij dient de mate van participatie bij het opstellen van het Omgevingsplan te monitoren.
C. Inhoudelijk opstellen Omgevingsplan. De raad kan invloed uitoefenen op de inhoudelijke invulling, door ambities uit te spreken over de wijze waarop thema's en opgaven worden vertaald naar regels en daarmee op de manier waarop de Omgevingsvisie doorwerkt in het Omgevingsplan.
D. Invulling Omgevingsplan. De Omgevingswet beoogt het sturen op hoofdlijnen. De raad heeft de opdracht om te bepalen in hoeverre regels nodig zijn om de ambities uit de omgevingsvisie te kunnen behalen. Daarnaast wordt de gemeenteraad uitgedaagd om kritisch te zijn op het voorschrijven van extra besluiten, zoals omgevingsvergunningen. De raad kan besluiten tot een globale

invulling met voorwaarden op hoofdlijnen of een gedetailleerde invulling met kwantitatieve doelstellingen en beleidsregels.
Bij een invulling op hoofdlijnen geeft het Omgevingsplan flexibiliteit. Voordeel daarvan is dat onderzoek naar haalbaarheid minder rondom het opstellen van het plan ligt en meer wanneer er gebruik wordt gemaakt van de flexibiliteit, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening. Tegelijkertijd gaat het sturen op hoofdlijnen gepaard met vertrouwen geven en loslaten. Mits de AMvB's hiertoe de ruimte geven, kan de raad bepalen onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning of meldingsplicht nodig is. Een Omgevingsplan kan verbodsbepalingen, gebodsbepalingen en voorwaardelijke verplichtingen bevatten en de gemeenteraad kan voorwaardelijke verplichtingen opnemen, in lijn met de huidige situatie.

Omgevingsprogramma's

Het college van B&W heeft de bevoegdheid om Omgevingsprogramma's vast te stellen. De bevoegdheid voor de programmatische aanpak van deze programma's ligt bij de raad. De gemeenteraad wijst in het Omgevingsplan de thema's aan die geschikt zijn voor een programmatische aanpak[17]. Voorbeelden zijn energie, klimaat, leefbaarheid buitengebied, werkgelegenheid, cultuur, wonen en dergelijke. De gemeenteraad kan invloed uitoefenen op de Omgevingsprogramma's door richtinggevende uitspraken te doen over de thema's waarvoor een programma opgesteld dient te worden en die geschikt zijn voor een programmatische aanpak.

7.2 Sturingsmogelijkheden kerninstrumenten in Heemskerk

De gemeenteraad in Heemskerk volgt tot nu toe de lijn die het college uitzet bij het opstellen van de Omgevingsvisie. In de interviews alsmede in de sessie met raadsleden is benoemd dat de raad participatie van belang vindt. In de startnotitie Omgevingsvisie zijn uitgangspunten voor participatie bij het opstellen van de Omgevingsvisie en processtappen voor het opstellen van de visie vastgelegd. . De raad kan meer sturing geven aan zijn kaderstellende rol door ook over het proces van opstellen en de wijze van participatie bij het opstellen van het Omgevingsplan, de inhoudelijke ambities en de vorm van de kerninstrumenten uitspraken te doen.

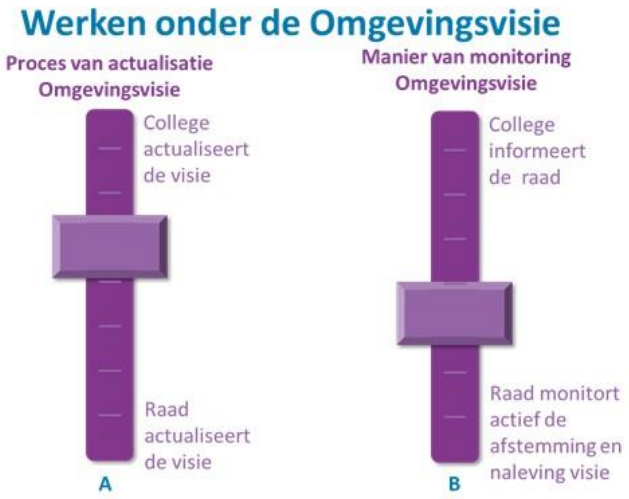
De Omgevingswet beoogt het sturen op hoofdlijnen. De raad heeft de opdracht om te bepalen in hoeverre regels nodig zijn om de ambities uit de Omgevingsvisie te kunnen behalen. Daarnaast wordt de gemeenteraad uitgedaagd om kritisch te zijn op het voorschrijven van extra besluiten, zoals omgevingsvergunningen. Om deze uitspraken te kunnen doen is het van belang dat de raad bepaalt "Wat voor raad wil ik zijn?"

Ongeacht de keuzes die de gemeenteraad maakt en de mate van invloed die de gemeenteraad wil hebben, dient hij in een vroeg stadium zijn ambities uit te spreken over de positie die hij inneemt ten opzichte van deze schuifjes gericht op het Omgevingsplan, ook gegeven de overgangstermijnen waar binnen de gemeente Heemskerk gebruik van gemaakt wordt. Vanaf de datum waarop de wet in werking treedt, heeft de gemeente van rechtswege een Omgevingsplan.

[17] van der Schoot en Spel, 2019

7.3 Sturingsmogelijkheden bij het werken onder de wet

Wat is invloed van de raad bij het werken onder de Omgevingsvisie?



Figuur 7: Werken onder de Omgevingsvisie

Nadat de Omgevingsvisie is vastgesteld, dient de visie als belangrijk kaderstellend instrument. Er zijn nog keuzes te maken in de betrokkenheid die de raad wil – zie figuur 6.

A. Actualisatie Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie geeft geen eindbeeld, maar dient als richtinggevend document voor sturing aan de inrichting van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsvisie is niet aan een termijn gebonden. De raad kan dus zelf bepalen voor welke periode hij de Omgevingsvisie wil vaststellen en op welke wijze en met welke frequentie actualisatie plaatsvindt.
B. Monitoring Omgevingsvisie. De gemeenteraad monitort de wijze waarop het college opereert in het kader van de vastgestelde Omgevingsvisie. De raad kan bepalen hoe het toetsingskader daarvoor vormgegeven moet worden en met welke frequentie en op welke wijze hij geïnformeerd wil worden.

Wat is invloed van de raad bij het werken onder het Omgevingsplan?

Figuur 8: Werken onder het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan is niet gebonden aan een bepaalde termijn, zoals nu het geval is bij bestemmingsplannen (geldigheidstermijn van 10 jaar) en kan regelmatig worden geactualiseerd aan de hand van ontwikkelingen, hetzij ontwikkelingen in de uitvoering, hetzij externe ontwikkelingen. Daartoe dient de uitvoering en dienen relevante maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen te worden gemonitord. Ook hier moeten weer vooraf keuzes worden gemaakt om natwoord te geven op de vraag hoe wil ik mijn rol spelen als raad, wat voor raad wil ik zijn? Zie figuur 7.

A. Proces van actualisatie. Bij afwijkingen van het Omgevingsplan bij vergunningverlening dient binnen 5 jaar na afgifte van de vergunning het Omgevingsplan te worden aangepast. De gemeenteraad kan kiezen voor meer regelmatige actualisatie van het plan, op basis van ontwikkelingen – in de uitvoering, in de omgeving of in het beleid van de gemeente of van andere overheden. De raad kan invloed uitoefenen door uitspraken te doen over de mate en frequentie van invloed van actualisatie van het plan.
B. Inzet adviesrecht. Het Omgevingsplan bevat het beoordelingskader voor aanvragen van Omgevingsvergunningen. In de huidige situatie kunnen omgevingsvergunningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan alleen worden verleend met instemming van de raad (verklaring van geen bedenkingen). Onder de Omgevingswet neemt het college besluiten over het toekennen van vergunningen die in strijd zijn met het Omgevingsplan. De raad hoeft hiervoor geen instemming meer te geven en heeft enkel nog een adviserende rol zonder instemmingsrecht. De adviesrol van de raad krijgt vorm via de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. De adviesrol kan op verschillende manieren ingevuld worden. Zo kan het college voorgenomen besluiten voorleggen aan de raad(commissie), de raad kan verzoeken zelf agenderen of verzoeken kunnen schriftelijk verwerkt worden.
C. Monitoring Omgevingsplan. De gemeenteraad monitort de wijze waarop het college uitvoering geeft aan het Omgevingsplan en de effecten van de

doorwerking van het plan in de samenleving. De raad kan de monitoring inrichten door onder meer te bepalen op welke onderwerpen en in welke frequentie hij wil worden geïnformeerd over uitvoering, effecten en andere relevante ontwikkelingen die verbonden zijn met het vastgestelde omgevingsplan.

7.4 Wensen raadsleden werken onder de wet

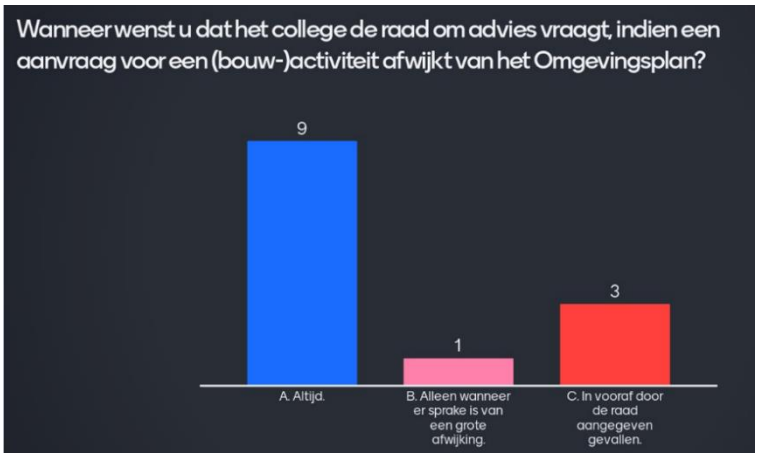
In de raadssessie is op basis van de enquête die onder raads- en commissieleden in Heemskerk is uitgezet, verdiepend ingegaan op de wensen van raadsleden in het werken onder de Omgevingswet. Onderstaande afbeeldingen geven de wensen weer, van de dertien raadsleden die (geheel) hebben deelgenomen aan de enquête.

Actualisatie Omgevingsplan

Figuur 9: Wensen raadsleden actualisatie Omgevingsplan

In de enquête is gevraagd naar de frequentie waarin het Omgevingsplan in de toekomst dient te worden geactualiseerd. Jaarlijks scoort hierin hoog; acht van de veertien respondenten hebben dit antwoord gegeven (ten opzichte van één persoon 'wanneer het college dit nodig acht', twee personen 'telkens wanneer een X-aantal beslissingen is genomen die afwijken van het Omgevingsplan' en één persoon 'elk halfjaar'). De Omgevingswet schrijft voor dat het Omgevingsplan wordt geactualiseerd indien het college dit nodig acht. De uitkomst van deze vraagt wijst erop dat raadsleden vaker actualisatie wensen, dan dat de wet voorschrijft. In de raadssessie kwam naar voren dat het wenselijk is dat het Omgevingsplan in het begin van het proces jaarlijks bijgesteld wordt. Naarmate het proces langer loopt kunnen die periodes steeds langer worden; bijvoorbeeld om de twee jaar en later om de vijf jaar.

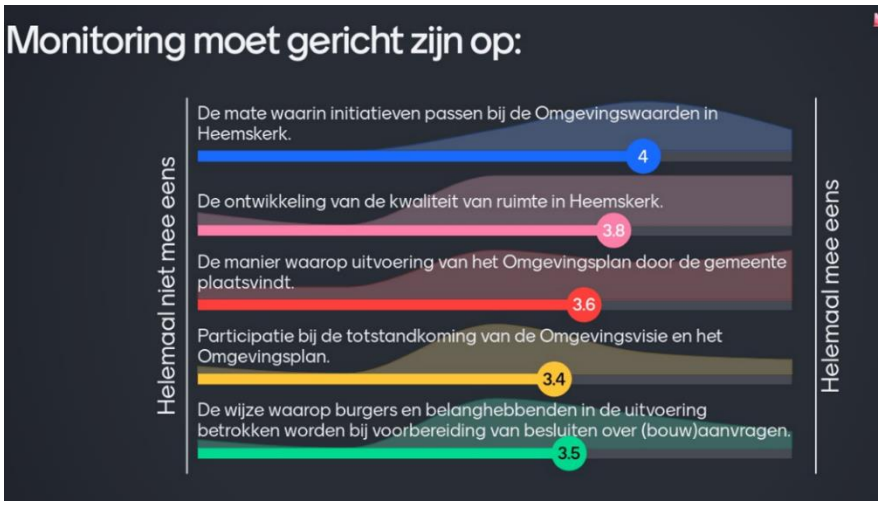
Adviesrecht van de raad



Figuur 10: Wensen raadsleden adviesrecht

Indien een aanvraag afwijkt van het Omgevingsplan, heeft de raad de keuze om het initiatief vrij te laten of juist meer sturing te geven. Van de raadsleden die hebben deelgenomen aan de enquête hebben negen van de in totaal dertien raadsleden ingevuld te wensen dat het college bij afwijkingen van Omgevingsplan de raad altijd om advies vraagt. Tijdens de sessie kwam over het algemeen naar voren dat de raadsleden er meer voor kiezen om ruimte geven voor initiatieven en willen sturen op hoofdlijnen. Het adviesrecht wordt in de sessie omgeschreven als noodrem; hoe beter de kaderstelling wordt neergezet, des te minder de raad aan de noodrem hoeft de trekken.

Monitoring



Figuur 11: Wensen raadsleden monitoring

Monitoring is een sturingsinstrument onder de Omgevingswet, waarbij de raad toezicht houdt op hoe het college opereert. De raad kan van tevoren aangeven waarop hij wil monitoren. In de raadssessie is de vraag gesteld waar de monitoring op gericht moet zijn; inhoudelijk op de Omgevingswaarden van Heemskerk, op de kwaliteit van omgeving, op de wijze van uitvoering van het Omgevingsplan, op participatie bij de totstandkoming van de visie en het plan en/of op de manier waarop burgers en belanghebbenden in de

uitvoering betrokken worden? Uit de enquête blijkt dat monitoring op Omgevingswaarden en de kwaliteit van de ruimte het hoogst scoort. Ook in de raadsessie wordt dit benoemd; meer monitoren op effect in plaats van op het proces. De groep afgevaardigde raadleden vindt monitoring over het algemeen een nuttig instrument. Door de deelnemers van de sessie wordt aangekaart dat het duidelijk formuleren van doelstellingen, eisen en criteria hierbij essentieel is. De criteria dienen concreet te worden gemaakt, zodat de raad hier toezicht op kan houden.

Participatie

Figuur 12: Wensen raadsleden participatie

In de sessie met raadsleden is gesproken over de mate waarin de raad uitspraken wil doen over de wijze waarop participatie plaatsvindt. Over het algemeen heeft de aanwezige afvaardiging van raadsleden de wens om als raadslid richtinggevende uitspraken te doen over (de criteria voor de) manier waarop participatie van burgers moet plaatsvinden, de betrokken partijen en de mate waarin ruimte wordt gegeven aan initiatiefnemers. Het gaat hier om uitspraken over hoe participatie er op hoofdlijnen uitziet en wat er van burgers verwacht wordt. Initiatief vanuit de samenleving wordt door de raadsleden als positief beschouwd. Over de wijze waarop de participatie plaats moet vinden zijn geen uitspraken gedaan. De afgevaardigde groep raadsleden benoemt het belang om als raad op een slimme wijze de kaders te stellen en aan te voelen welke spanningsvelden er op zullen treden.

7.5 Sturingsmogelijkheden werken onder de wet in Heemskerk

Uitgaande van de uitkomsten van de raadssessie, komt naar voren dat raadsleden een grote kaderstellende rol willen vervullen door uitspraken te doen over participatie. Raadsleden hebben daarbij aangegeven dat sturen op hoofdlijnen van belang is en dat er veel ruimte gegeven moet worden voor initiatieven uit de samenleving. Tegelijkertijd geven raadsleden aan een grote controlerende rol te willen vervullen door regelmatige actualisatie van het Omgevingsplan en door bij afwijkingen van het Omgevingsplan altijd het adviesrecht in te zetten. Dit lijken tegenstrijdige ambities. In deze fase waarin het

Omgevingsplan nog geen vorm krijgt, is dit te verklaren. Wanneer de raad meer gerichte uitspraken kan doen om zijn kaderstellende rol vorm te geven, zal hij van daaruit moeten loslaten en vertrouwen aan initiatiefnemers moeten geven. Zolang deze kaders nog niet gesteld zijn, is een grote behoefte aan controle logisch.

Het is daarom van belang dat de raad ook zijn ambities uitspreekt over het werken onder de Omgevingswet, zoals weergegeven in de schuifjes onder paragraaf 10.3.

7.6 Conclusie

In het proces van implementatie van de Omgevingswet tot nu toe, heeft de raad nog beperkt zijn sturingsmogelijkheden ingezet. De raad is door het college beperkt in de gelegenheid gebracht zijn kaderstellende rol in te zetten en heeft hiertoe zelf beperkt initiatief genomen (anders dan het stellen van vragen). Zowel in het proces van opstellen van de kerninstrumenten (Omgevingsvisie en Omgevingsplan) als in het anders werken onder de kerninstrumenten kan de raad ambities uitspreken.

De raadssessie wijst uit dat raadsleden er over het algemeen voor kiezen om ruimte te geven voor initiatieven en met name willen sturen op hoofdlijnen. Tegelijkertijd wil de raad een grote controlerende rol vervullen, door regelmatige actualisatie van het Omgevingsplan en door altijd het adviesrecht in te zetten wanneer een initiatief afwijkt van het Omgevingsplan. Het is daarom van belang dat de raad ambities uitspreekt over wat voor raad hij wil zijn. Dit betreft zowel inhoudelijke ambities als wensen over zijn rol in het proces van opstellen en werken met de kerninstrumenten.

Bijlage 1 Normenkader

Visie, beleid en doelstellingen	
1	Er is een invoeringsprogramma voor de Omgevingswet vastgesteld met ambities en/of beleidsuitgangspunten inzake implementatie.
2	Het invoeringsprogramma sluit aan op het beleid en de te behalen doelen.
3	Er is een plan van aanpak voor de minimaal vereiste stappen tot de invoeringsdatum.
4	Er is een plan van aanpak en ambities voor de periode van de invoeringsdatum t/m 2029.
5	Er zijn een programmamanager en een projectteam voor de invoering van de Omgevingswet aangesteld.
6	Doelen en activiteiten zijn afgestemd met interne en externe relevante partijen (w.o. Provincie en Omgevingsdienst).
7	De doelstellingen zijn SMART geformuleerd en evalueerbaar.
8	Er is sprake van een haalbare planning inclusief besluitvormingsmomenten waarmee de Omgevingswet kan worden ingevoerd.
9	Het plan van aanpak voor invoering Omgevingswet in IJmond, is vertaald naar lokaal niveau

Uitvoering	
1	Er is in de gemeentelijke organisatie voldoende capaciteit inzake de Omgevingswet om deze effectief te kunnen implementeren en kerninstrumenten op te stellen. Er is sprake van een haalbare planning die wordt gemonitord.
2	Organisatie en sturing zijn afgestemd op de te behalen doelen.
3	Er vindt afstemming/samenwerking plaats over de uitvoering met interne en externe relevante partijen (w.o. Provincie en Omgevingsdienst).
4	Burgers, bedrijven en organisaties worden betrokken bij het opstellen van kerninstrumenten.
5	Burgers, bedrijven, organisaties en ketenpartners worden betrokken bij de inrichting van het proces van vergunningaanvraag en -verlening.
6	De gemeente oefent/experimenteert met participatievormen die onder de Omgevingswet kunnen worden ingezet.
7	Ervaringen en kennis van deze participatievormen worden gebruikt om participatietrajecten verder te verbeteren.

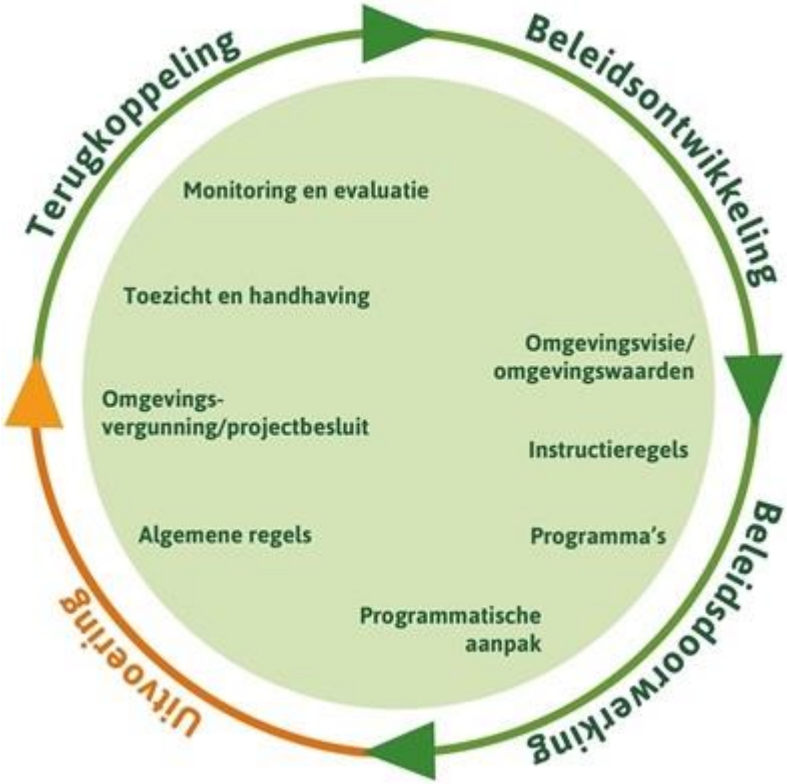
Betrokkenheid van de raad	
1	De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de actuele ontwikkelingen rond de Omgevingswet en de invoering van de Omgevingswet.
2	Er is een raadswerkgroep ingesteld
3	Raadsleden hebben een adequaat beeld van de consequenties van de komst van de Omgevingswet voor de inrichting van het ruimtelijk beleid en de keuzes die daarin moeten worden gemaakt in de gemeente Heemskerk.
4	Het programma voor invoering van de Omgevingswet is met de gemeenteraad besproken.
5	De gemeenteraad heeft het programma voor invoering van de Omgevingswet vastgesteld
6	Aan de gemeenteraad zijn voorstellen voorgelegd voor richtinggevende uitspraken over de invoering van de Omgevingswet.

Invloed vanuit de rol van de raad	
1	De raad heeft zelf initiatieven genomen om onderwerpen over de Omgevingswet te agenderen.
2	De raad heeft inhoudelijke ambities uitgesproken met het oog op de invoering van de Omgevingswet.
3	De raad heeft uitspraken gedaan over de wijze waarop de inwoners, bedrijven en andere organisaties in Heemskerk betrokken moeten worden bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.
4	De gemeenteraad geeft actief invulling aan de controlerende taak.
5	De raad heeft financiële kaders vastgesteld
6	In producten/documenten in het kader van de invoering van de Omgevingswet is opgenomen wat de toekomstige rol van de raad is in relatie tot: • besluitvorming door het college • de participatie van de samenleving.

Bijlage 2 Informatie Omgevingswet

Beleidscyclus Omgevingswet

De Omgevingswet volgt dezelfde inrichting als de beleidscyclus. De beleidscyclus van de Omgevingswet staat weergegeven in figuur 12 en biedt structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen in verbinding met elkaar. De Omgevingsvisie is de samenhangende visie met strategische keuzes voor de gemeente. Signalen uit monitoring, evaluatie, toezicht en handhaving kunnen input bieden voor de Omgevingsvisie. In de beleidsuitwerking kan de gemeente in programma's of via een programmatische aanpak maatregelen opnemen ter uitwerking van het beleid uit de visie. In de uitvoering staat de initiatiefnemer met zijn activiteiten centraal. Inkadering van die activiteiten geschiedt via algemene regels. Toestemming voor die activiteiten kan worden geregeld via een omgevingsvergunning of in regie van de gemeente via het projectbesluit. Door toezicht en handhaving ziet de gemeente toe op naleving van de algemene regels en vergunningsvoorschriften. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt gemonitord en uit evaluatie blijkt of bijstelling van doelen of middelen nodig is.



Figuur 13: Beleidscyclus Omgevingswet[18]

Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten

Om vanaf de invoeringsdatum te kunnen werken volgens de Omgevingswet moet de gemeente Heemskerk voldoen aan een aantal minimale eisen voor gemeenten[19]. De eisen zijn gebaseerd op de beleidscyclus van de Omgevingswet. De minimale eisen bestaan uit juridische eisen, bedrijfsmatige eisen en adviezen. De juridische eisen zijn terug te voeren op verplichtingen in de wet- en regelgeving. De bedrijfsmatige eisen zijn niet juridisch verplicht, maar worden bedrijfsmatig gezien noodzakelijk geacht voor de uitvoering van de Omgevingswet. De opgesteld adviezen zijn niet

[18] https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/beleidscyclus/
[19] Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten versie 3.0 / 20 februari 2020

verplicht, maar worden noodzakelijk geacht om de doelen van de Omgevingswet te bereiken. De 27 minimale acties Omgevingswet voor gemeente zijn als volgt geformuleerd[20]:

	Algemene strategie	
1.	Ambities, strategie, aanpak en financiën bepaald	Advies
	Aanvragen, meldingen & vergunningen	
2.	Kunnen ontvangen aanvragen en meldingen	Eis juridisch
3.	Proces behandelen vergunningaanvragen en meldingen ingericht	Eis juridisch
4.	Kunnen beoordelen vergunningaanvragen	Eis juridisch
5.	Kunnen aanleveren indieningsvereisten	Eis juridisch
6.	Gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit ingesteld	Eis juridisch
7.	Vergunningverlening aangepast op de Wkb	Eis juridisch
8.	Proces verkennen initiatief ingericht	Eis bedrijfsmatig
9.	Participatie bij initiatieven ingericht	Eis bedrijfsmatig
10.	Kunnen opstellen en aanleveren vragenbomen vergunningcheck	Advies
11.	Snelle dienstverlening voor topactiviteiten ingericht	Advies
	Toezicht en handhaving	
12.	Toezicht en Handhaving ingericht	Eis juridisch
13.	Toezicht en handhaving aangepast aan de Wkb	Eis juridisch
	Planvorming	
14.	Kunnen wijzigen Omgevingsplan	Eis juridisch
15.	Kunnen werken met tijdelijk Omgevingsplan	Eis bedrijfsmatig
16.	Plan(ning) gemaakt voor een nieuw Omgevingsplan	Advies
	Programma('s)	
17.	Programma luchtkwaliteit vastgesteld	Eis juridisch
18.	Kennis vergaard over kerninstrument programma	Advies
	Omgevingsvisie	
19.	Omgevingsvisie in voorbereiding	Advies
	Monitoring en evaluatie	
20.	Monitoring en evaluatie ingericht	Advies
	Overig	
21.	Kunnen uitvoeren gedecentraliseerde bodemtaken	Eis juridisch
22.	Kunnen toepassen procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen	Eis juridisch
23.	Kunnen toepassen procedures en regels kostenverhaal	Eis bedrijfsmatig
24.	Legesmodel, mandaatregelingen en verordening planschade aangepast	Eis bedrijfsmatig
25.	Financiële arrangementen met uitvoeringsdiensten herzien	Eis bedrijfsmatig
26.	Verstrekken informatie over de Omgevingswet	Eis bedrijfsmatig
27.	**Veranderopgave na 2021 bepaald**	**Advies**

Tabel 1. Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten

[20] Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten versie 3.0 / 20 februari 2020