

23 augustus 2022

Invoering Omgevingswet

Quickscan-onderzoek Rekenkamercommissie
Pijnacker-Nootdorp naar de invoering van de
Omgevingswet

Beste lezer,

Voor u ligt het onderzoek naar de implementatie van de Omgevingswet van de Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp. We hebben onderzocht in hoeverre de gemeente Pijnacker-Nootdorp 'klaar' is voor de komst van de Omgevingswet. Hoewel er weinig wetgevingstrajecten ingewikkelder zijn geweest dan deze – op het moment van schrijven is de datum van inwerkingtreding nog steeds onzeker – is het van belang dat gemeenten zo goed mogelijk klaar zijn voor de nieuwe wet.

Klaar zijn voor de Omgevingswet gaat niet alleen om de juridische en technische invoering, maar ook om een heel andere manier van (samen)werken. Binnen de samenleving, tussen samenleving en gemeente en in de regio. Meer naar het geheel van (ruimtelijke) ontwikkelingen kijken en het actiever betrekken van betrokkenen via participatie zijn daarbij belangrijke thema's. Thema's die bovendien cruciaal zijn voor de grote uitdagingen waar ook onze gemeente voor staat, zoals de benodigde woningbouw en de energietransitie. In het grote verandertraject dat de Omgevingswet is, is ook de (veranderende) rolverdeling tussen raad en college in het ruimtelijk domein onderwerp van gesprek.

In het onderzoek is te lezen dat de organisatie en het college de afgelopen jaren op een slimme en verantwoorde wijze aan de implementatie van de Omgevingswet hebben gewerkt. Daarbij is de raad op verschillende momenten goed betrokken. De gemeenteraad zal echter nog enkele belangrijke strategische keuzes moeten maken. Keuzes waarmee de raad inhoudelijk stuurt in/op de fysieke leefomgeving. Het 'werken volgens de Omgevingswet' zal pas vorm krijgen op het moment dat de wet daadwerkelijk in werking is getreden. Pas dan zal blijken hoe de nieuwe manier van werken in de praktijk zal uitpakken. Dan is eveneens pas te zien hoe de gemeenteraad betrokken blijft en welke positie hij op dit gebied inneemt.

De rekenkamer ziet dit onderzoek daarom als nulmeting en een nulmeting heeft ook nieuwe 'peilmomenten' nodig. Naast deze aanbeveling hebben we diverse andere aanbevelingen in het concept raadsvoorstel bij dit onderzoek meegegeven.

De gemeenteraad besluit welke aanbevelingen hij, desgewenst geamendeerd, overneemt en wie die aanbevelingen op welke manier dient uit te voeren. Na besluitvorming in de raad zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie raadsbesluiten en is het aan de raad en aan het college om vervolg te geven aan de uitvoering van deze besluiten. De rekenkamercommissie volgt het proces uiteraard en neemt de ontwikkelingen en informatie daarover mee in haar jaarverslag.

Onze dank gaat naar uit naar onderzoeksbureau Twynstra Gudde, dat vanuit zijn expertise op dit onderwerp en in een prettige samenwerking voor ons het onderzoek heeft uitgevoerd. Verder gaat onze dank uit naar ambtelijke organisatie voor de medewerking en het meelesen en naar het college voor het geven van een bestuurlijke reactie.

Wij wensen u veel leesplezier toe bij dit onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

Florus van der Linden
voorzitter

zaaknummer 1295436

berichtnummer 1201660

De raad van de gemeente Pijnacker-Nootdorp;

gelezen het onderzoeksrapport 'Quickscan voorbereiding Omgevingswet';

gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie van 24 juni 2022;


gelet op de Verordening Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp 2018;

besluit:

de conclusies van het rapport 'Quickscan voorbereiding Omgevingswet' te onderschrijven en de volgende aanbevelingen vast te stellen:

1. Zet de huidige samenwerking tussen raad, college en organisatie door, bij voorkeur ook met de inzet van de raads werkgroep
2. Geef het college de opdracht om periodiek bijeenkomsten met de raad en de organisatie te organiseren om het 'anders werken' onder het omgevingsprogramma en omgevingsplan met elkaar te oefenen, te doorleven en hier lering uit te trekken. Zet hierbij het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie centraal, onder meer via fictieve casussen;
3. Geef het college de opdracht om te komen met een overzicht van de nog te maken strategische keuzes en een planning wanneer deze ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Maak daarbij een koppeling tussen de te maken strategische keuzes en ambities en consequenties ten aanzien van financiën en (ambtelijke) capaciteit;
4. Geef het college opdracht met een (uitgewerkte) planning te laten komen die inzicht biedt wanneer en op welke manier de raad verder betrokken wordt bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's. Doe dit aan de hand van (onder meer) een kaderstellende notitie per nieuw op te stellen omgevingsprogramma, waarin ook een reflectie wordt gegeven hoe geleerd is van de eerdere programma's en de wijze waarop de keuzes uitpakken;
5. Laat het college de halfjaarlijkse monitor Omgevingswet expliciet aanvullen met de thema's die de komende tijd extra aandacht vragen. Verantwoord hierbij in elk geval de volgende onderwerpen:
 - a. de ontwikkeling van het anders werken door de organisatie;
 - b. de langetermijneffecten voor de financiën;
 - c. de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities;
 - d. de beschikbare instrumenten;
 - e. de gevolgen voor de omgeving;
 - f. de betrokkenheid van de raad (onder meer bij de omgevingsprogramma's);
6. Het college jaarlijks, beginnend een jaar na inwerkingtreding van de wet, een vervolgmeting uit te voeren over de Omgevingswet op de aspecten organisatie, instrumenten, omgeving, financiën en rol van de raad en dit mee te nemen in de halfjaarlijkse monitor Omgevingswet.
7. Het college de opdracht te geven bovenstaande aanbevelingen te implementeren en de raad in de halfjaarlijkse monitor Omgevingswet te informeren over de voortgang van de implementatie.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 22 september 2022.



Arjen van der Lugt
griffier



Björn Lugthart
voorzitter

beeldvorming op

oordeelvorming op

besluitvorming op

zaaknummer 1295436

berichtnummer 1201626

voorstel over Rekenkameronderzoek implementatie Omgevingswet

portefeuillehouder Rekenkamercommissie

behandeld op 24 juni 2022

afdeling Griffie

behandeld door J.P. van der Haas

besluit Ja

bijlagen Onderzoeksrapport 'Quickscan voorbereiding Omgevingswet'

Gevraagde beslissing

Wij stellen u voor de conclusies van het rapport 'Quickscan voorbereiding Omgevingswet' te onderschrijven en de volgende aanbevelingen vast te stellen:

1. Zet de huidige samenwerking tussen raad, college en organisatie door, bij voorkeur ook met de inzet van de raads werkgroep
2. Geef het college de opdracht om periodiek bijeenkomsten met de raad en de organisatie te organiseren om het 'anders werken' onder het omgevingsprogramma en omgevingsplan met elkaar te oefenen, te doorleven en hier lering uit te trekken. Zet hierbij het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie centraal, onder meer via fictieve casussen;
3. Geef het college de opdracht om te komen met een overzicht van de nog te maken strategische keuzes en een planning wanneer deze ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Maak daarbij een koppeling tussen de te maken strategische keuzes en ambities en consequenties ten aanzien van financiën en (ambtelijke) capaciteit;
4. Geef het college opdracht met een (uitgewerkte) planning te laten komen die inzicht biedt wanneer en op welke manier de raad verder betrokken wordt bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's. Doe dit aan de hand van (onder meer) een kaderstellende notitie per nieuw op te stellen omgevingsprogramma, waarin ook een reflectie wordt gegeven hoe geleerd is van de eerdere programma's en de wijze waarop de keuzes uitpakken;
5. Laat het college de halfjaarlijkse monitor Omgevingswet expliciet aanvullen met de thema's die de komende tijd extra aandacht vragen. Verantwoord hierbij in elk geval de volgende onderwerpen:
 - a. de ontwikkeling van het anders werken door de organisatie;
 - b. de langetermijngevolgen voor de financiën;
 - c. de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities;
 - d. de beschikbare instrumenten;
 - e. de gevolgen voor de omgeving;
 - f. de betrokkenheid van de raad (onder meer bij de omgevingsprogramma's);
6. Het college jaarlijks, beginnend een jaar na inwerkingtreding van de wet, een vervolgmeting uit te (laten) voeren over de Omgevingswet op de aspecten organisatie, instrumenten, omgeving, financiën en rol van de raad en dit mee te nemen in de halfjaarlijkse monitor Omgevingswet.
7. Het college de opdracht te geven bovenstaande aanbevelingen te implementeren en de raad in de halfjaarlijks monitor Omgevingswet te informeren over de voortgang van de implementatie.

Inleiding

Al meerdere jaren zijn politiek en overheid bezig met de invoering van de Omgevingswet. De wet heeft als doel de ruimtelijke processen en procedures eenvoudiger en korter te maken. Tegelijk verandert de ruimtelijke ordening in Nederland fundamenteel: van 'niet toegestaan, tenzij' wordt het uitgangspunt nu 'ja, mits voldaan aan'.

Met de wetswijziging hangen veel acties en beslissingen samen, zeker op gemeentelijk niveau. De gemeente moet bijvoorbeeld zijn aangesloten op het digitale stelsel voor vergunningsaanvragen. Daarnaast moet de gemeenteraad nieuw beleid vaststellen, onder meer over waar de raad advies over wil geven en over voor welke ruimtelijke ontwikkelingen participatie verplicht is.

Gezien de complexiteit van de wet en wat ermee samenhangt, heeft de rekenkamercommissie eind 2021 een onderzoek ingesteld naar de invoering van de Omgevingswet in Pijnacker-Nootdorp. Het centrale doel was erachter te komen of Pijnacker-Nootdorp klaar was/is voor de Omgevingswet.

Om hier achter te komen, zijn onder meer documenten bestudeerd, interviews afgenomen en is ook met een afvaardiging van de gemeenteraad gesproken. De uitkomsten van het onderzoek, uitgevoerd door Twynstra Gudde, zijn in bijgevoegd rapport opgenomen.

Wat willen wij bereiken?

De rekenkamercommissie heeft de gemeenteraad inzicht willen geven in de voorbereidingen op de Omgevingswet. Hiermee geeft de rekenkamer de raad handvatten om zijn kaderstellende en controlerende rol op dit beleidsterrein te versterken.

Argumenten

Uit het onderzoek komt naar voren Pijnacker-Nootdorp de implementatie gestructureerd en doordacht heeft aangepakt. Er is een goed beeld van wat er op haar af komt en wat er nog moet gebeuren. De gemeente is daarmee 'in control'.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie wordt breed gevoeld binnen de organisatie en het college. De betrokkenheid van de raad met de inzet van de raads werkgroep wordt gewaardeerd en functioneert goed. De politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid geeft een stevig en solide fundament voor de aankomende veranderingen.

Te verwachten is dat de gemeente klaar is voor de inwerkingtreding in de zin dat klaar zal zijn wat klaar moet zijn.

Kanttekeningen

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is al enkele keren uitgesteld. Dit is van invloed geweest op het proces van invoeren van de wet. Inmiddels is duidelijk dat de wet op 1 januari 2023 in werking zal treden.

Er is (ook voor de langere termijn) aandacht nodig voor de ontwikkeling van het anders werken, de langetermijnevolgen voor de financiën, de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities en de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsprogramma's.

Eveneens valt op dat belangrijke strategische keuzes nog gemaakt moeten worden, omdat eerst is ingezet op het voldoen aan de minimale eisen voor de inwerkingtreding. De keuzes waarmee de raad inhoudelijk sturing geeft aan de fysieke leefomgeving zijn voorzien voor de komende fase.

Juist de strategische keuzes zijn ingewikkeld én bepalend voor de manier waarop de bedoeling van de Omgevingswet ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Ook moeten deze keuzes de raad in staat stellen om inhoudelijk zijn kaderstellende rol in te vullen.

Beleidskaders

a. Binnen welk programma past het voorgestelde besluit?

Programma 1. Ruimte en Wonen

Programma 9. Bestuur en dienstverlening

b. Welke beleidskaders zijn van belang?

Verordening Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp 2018

Wat gaan wij daarvoor doen?

De gemeenteraad dient te besluiten welke aanbevelingen hij overneemt en hoe die aanbevelingen moeten worden opgevolgd. Na bespreking en besluitvorming in de raad zijn de aanbevelingen van de rekenkamercommissie raadsbesluiten. Het is dan aan het college én de raad om vervolg te geven aan de uitvoering van de besluiten.

De rekenkamercommissie volgt de uitvoering en neemt dit mee in haar jaarverslag. Met het aannemen van de Wet versterking decentrale rekenkamers wordt, wanneer deze wet in werking treedt, het college verantwoordelijk om minimaal een keer per jaar verslag te doen van wat er met de vastgestelde aanbevelingen is gedaan.

Wat gaat het kosten?

De invoering van de Omgevingswet is werk in uitvoering. Het is daarom niet te verwachten dat de vastgestelde aanbevelingen voor extra kosten zullen zorgen.

“In contact! Samen doen”

Niet van toepassing.

Vervolg

a. Planning

De uitvoering van hetgeen in het raadsbesluit staat, is aan de raad en/of het college van B&W gericht, afhankelijk van aan welk van de organen het gedeelte van het besluit is gericht.

b. Evaluatie

De rekenkamercommissie evalueert het verloop van het onderzoek. Verder blijft de rekenkamercommissie de implementatie van de aanbevelingen volgen. Zij rapporteert daarover via haar jaarverslag. Mocht de commissie het noodzakelijk achten, dan attendeert zij de raad tussentijds op de stand van zaken.

c. Communicatie

Over de uitkomsten van het onderzoek communiceert de rekenkamer via een persbericht.

Rekenkamercommissie van de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp,

drs. J.P. van der Haas
secretaris

mr. drs. F.P. van der Linden
voorzitter



RAPPORT

Quickscan voorbereiding Omgevingswet

In opdracht van de Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp

Thijs Boertien, Pim Nijssen, Roel Lauwerier

22 juni 2022



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoekdoel en -vragen	4
1.3. Aanpak	6
1.4. Leeswijzer	6
2. Organisatie voorbereiding Omgevingswet	7
2.1. Aanpak implementatie Omgevingswet	7
2.1.1. Programma Omgevingswet	7
2.1.2. Aanpak implementatie: transformatiefase en transitiefase	8
2.2. 'Anders werken' onder de Omgevingswet	9
2.2.1. Uitnodigingsplanologie	9
2.2.2. Veranderende werkprocessen	9
2.2.3. 'Anders werken' in de regio	10
2.2.4. 'Anders werken' – training en opleiding	10
2.3. Tussenbalans: organisatie voorbereiding Omgevingswet	11
3. (Beleids)instrumenten en omgeving	13
3.1. Nieuwe instrumenten	13
3.1.1. Inleiding instrumenten	13
3.1.2. Omgevingsvisie	13
3.1.2 Omgevingsprogramma	16
3.1.3. Omgevingsplan	18
3.1.4. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)	19
3.2. Participatie en omgang met de omgeving	20
3.2.1. Nieuw participatiebeleid	20
3.2.2. Betrokkenheid omgeving bij de ontwikkeling van de instrumenten tot nu toe	21
3.3. Tussenbalans: nieuwe instrumenten en omgang met de omgeving	23
4. Financiën	25
4.1. Financiën tot aan inwerkingtreding Omgevingswet	25
4.1.1. Beschikbaar gesteld budget	25
4.1.2. Uitgaven en verantwoording	25
4.2. Lange termijn financieel beeld	26



4.2.1. Lange termijn financieel beeld	26
4.2.2. Afstemming capaciteit op ambities	27
4.3. Tussenbalans	28
5. Rol van de raad	29
5.1. Betrokkenheid raad bij implementatie tot nu toe	29
5.2. Samenspel college en raad onder de Omgevingswet	30
5.2.1. Beslissingsbevoegdheid van de raad onder de Omgevingswet en te nemen besluiten	30
5.2.3 Beslissingsbevoegdheid van het college onder de Omgevingswet	31
5.3. Tussenbalans	32
6. Conclusies en aanbevelingen	34
6.1. Hoofdconclusies	34
6.2. Deelconclusies	35
6.3. Aanbevelingen	37



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet is in volle gang. Door problemen bij de implementatie bij het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), en door de coronacrisis, is het moment van inwerkingtreding enkele keren uitgesteld. De (verwachte) ingangsdatum is nu vastgesteld op 1 januari 2023. De Rekenkamercommissie (RKC) Pijnacker-Nootdorp wil dit moment aangrijpen om voor de 'startdatum' van de Omgevingswet een quickscan uit te voeren naar de stand van zaken van de invoering binnen de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

1.2. Onderzoeksdoel en -vragen

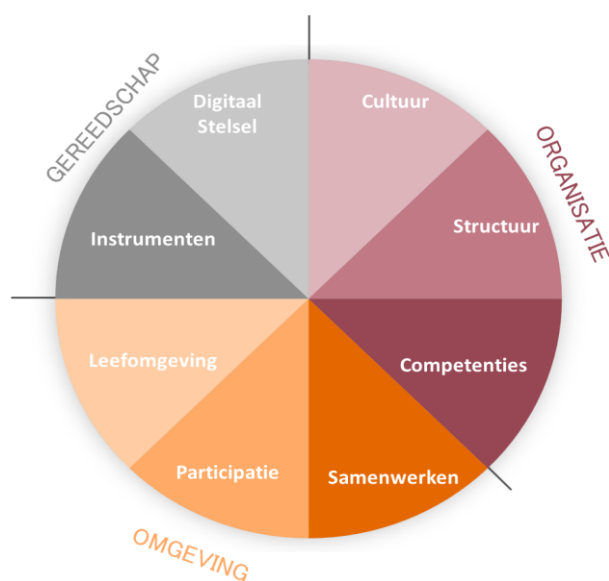
Het onderzoeksdoel van de quickscan) is tweeledig. Ten eerste moet dit onderzoek inzichtelijk maken wat de stand van zaken is rondom de implementatie van de Omgevingswet. Dit onderzoek moet de raad duidelijk maken in hoeverre de gemeente op schema loopt met de (wettelijk) verplichte acties vóór de inwerkingtreding van de wet (zoals de ontwikkeling van de omgevingsvisie, de aansluiting op het DSO en een lijst met onderwerpen waarover de gemeenteraad advies wenst te geven) en de acties die nog gedaan moeten worden ná de inwerkingtreding.

Ten tweede wil de RKC graag onderzoeken welke verantwoordelijkheden verschillende actoren onder de Omgevingswet hebben en hoe die in Pijnacker-Nootdorp zijn verdeeld. Doel hierbij is om een gedegen analyse te doen van het samenspel en de rolverdeling binnen de gemeentelijke driehoek van college, raad en organisatie. Hierbij wordt de aandacht gevestigd op de invloed van het huidige samenspel op de beslissruimte van de raad en, de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het licht van de Omgevingswet.

In lijn met de twee onderzoeksdoelen zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is Pijnacker-Nootdorp klaar voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet? Wat is de stand van zaken van de implementatie van de Omgevingswet? Hoe verhoudt zich dit tot de eisen/acties die de VNG heeft opgesteld, zowel vóór inwerkingtreding als daarna? Welke acties moeten in de komende jaren nog worden uitgevoerd en wie moet dat doen?
2. Welke rollen en verantwoordelijkheden zijn er, met name in de verhouding tussen raad en college? Is het beleid rondom de Omgevingswet zodanig inzichtelijk dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen en zo ja, heeft hij deze rol (tot en met 2021) dan ook opgepakt?

Om een gepaste invulling te geven aan de centrale onderzoeksvragen is door de RKC een aantal deelvragen geformuleerd en gesorteerd naar thema. Deze onderzoeksvragen zijn aangevuld met de elementen en vragen uit de Omgevingswetscan© die TwynstraGudde heeft ontwikkeld om de voortgang van de invoering van de Omgevingswet te monitoren. De uitkomsten van deze scan geven een beeld van de mate waarin een organisatie in staat is te voldoen aan de wettelijke vereisten én in hoeverre de organisatie haar ambities weet te realiseren.



Figuur 1. Omgevingswetscan©

Dit heeft uiteindelijk geleid tot de volgende deelvragen:

Organisatie

- Zijn lessen uit andere decentralisaties meegenomen ten behoeve van de voorbereiding op de Omgevingswet?
- In hoeverre zijn bestuur, management en medewerkers voorbereid op de veranderende werkprocessen?
- Is er sprake van een organisatieontwikkelproces waarin het 'anders werken' onder de Omgevingswet een plek heeft?
- Zijn bestuur, management en medewerkers in staat deze nieuwe manier van werken ook te vertalen naar hun eigen werk?
- In hoeverre is de gemeente in staat opgavegericht haar positie ten opzichte van regionale partners in te nemen?

Instrumenten

- In hoeverre zijn de bestaande systemen afgestemd op en te koppelen aan het nieuwe DSO?
- In welke mate voldoen de instrumenten aan de gestelde wens voor vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte?
- In hoeverre is er al sprake van een gebiedsdekkend omgevingsplan, dat bijvoorbeeld al ruimte laat aan lokaal maatwerk, werkt met omgevingswaarden of open normen (of van een bestemmingsplan+)?

Omgeving

- Is er gemeentelijk participatiebeleid dat aandacht heeft voor de verschillende rollen die de gemeentelijke overheid kent, afhankelijk van de opgave?
- Maakt de gemeente daarbij tevens onderscheid naar verschillende vormen van participatie door bewoners en ondernemers die daarbij passen?
- Is er een helder beeld van de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor participatie meer bij de initiatiefnemer wordt gelegd en welke rol de gemeente speelt bij de uitvoering hiervan?
- En is hierbij de rol van de raad helder omschreven?
- Hoe zijn burgers verder voorbereid op de veranderingen?



Financiën

- Wat zijn de uitgaven in de afgelopen jaren geweest?
- Welke uitgaven komen nog?
- Zijn extra middelen nodig, bijvoorbeeld voor extra (ambtelijke) inzet?
- Hoe komt de uitvoering van de plannen terug in de begrotingscyclus?
- Hoe is dit inzichtelijk voor de gemeenteraad?
- Is er een aparte monitor Omgevingswet voor zolang het proces van implementatie van de wet duurt?

Rol van de raad

- Hoe is raad geïnformeerd gedurende het gehele proces? Hoe wordt de raad in de toekomst geïnformeerd over alles rondom de uitvoering van de Omgevingswet?
 - Via de formele weg?
 - Via de werkgroep Omgevingswet?
- Waarover moet de raad beslissen?
- En waarover beslist het college?
- Hoe wordt er in de nieuwe situatie omgegaan met verzaamd adviesrecht?
- Waar ligt onder de Omgevingswet beslissruimte voor de raad? Waar niet?
- Waar kan de raad tussentijds bijsturen? Waar niet?
- Wat geeft de raad aan het college via delegatie/mandaat?

1.3. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een startgesprek tussen de onderzoekers en de rekenkamercommissie (stap 1) waarin de onderzoeksvragen en de aanpak van de quickscan zijn vastgesteld. Vervolgens is gestart met het uitzetten van een vragenlijst aan betrokkenen in de organisatie (stap 2).. Deze vragen gingen in op de verschillende aspecten die in dit onderzoek centraal staan. Deze is ingevuld en onderbouwd met documenten. Over deze documenten is door de onderzoekers tevens een bureaustudie uitgevoerd. Aansluitend is een interviewronde gehouden met betrokkenen vanuit de gemeente (stap 3). Het betreft een vertegenwoordiging van de gemeenteraad (werkgroep Omgevingswet), het college en de organisatie. De inzichten uit de vragenlijst, documentenstudie en interviews zijn gebundeld tot voorliggende conceptrapportage (stap 4). Na bespreking met de rekenkamercommissie is voorliggende conceptrapportage voor ambtelijk wederhoor uitgezet in de gemeente (stap 5). Het ambtelijk wederhoor is medio juni ontvangen en verwerkt.

1.4. Leeswijzer

Deze Nota van Bevindingen is opgebouwd aan de hand van de aspecten van de Omgevingswetscan® die in deze quick-scan onderzocht zijn. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de organisatie van de voorbereiding op de Omgevingswet. De (kern-)instrumenten en de omgeving staan centraal in hoofdstuk 3. In het vierde hoofdstuk wordt gefocust op de financiën die gemoeid zijn met de implementatie van de Omgevingswet en in hoofdstuk 5 staan we stil bij de rol van de raad in hoofdstuk 5. Het rapport wordt afgesloten met hoofdstuk 6 waarin de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.



2. Organisatie voorbereiding Omgevingswet

2.1. Aanpak implementatie Omgevingswet

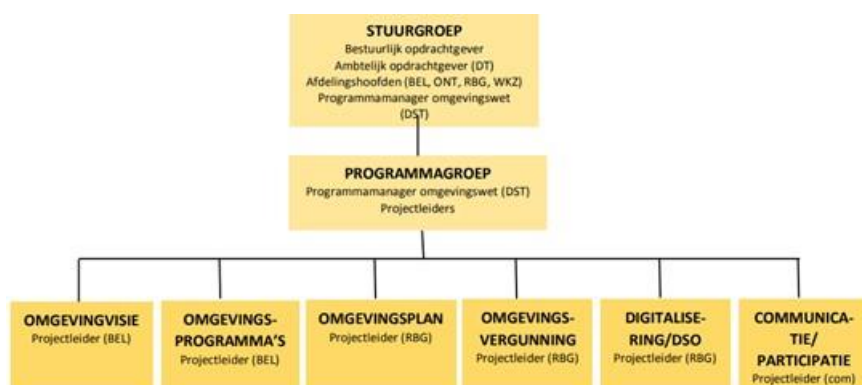
2.1.1. Programma Omgevingswet

In mei 2019 is het 'Programmaplan Omgevingswet 2019-2020'¹ tot stand gebracht. Dit plan is op 25 juni 2019 gedeeld met de raad. In het programmaplan is een schets van de werkzaamheden inclusief planning voor de implementatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen. De implementatie kent een veranderingsproces met drie uiteenlopende onderdelen:

- Een verandering van de regelgeving.
- Een aanpassing van het (samen)werken in de gehele keten.
- Een digitale systeemverandering.

De implementatie van de Omgevingswet krijgt vorm binnen het programma Omgevingswet. Daarbinnen wordt gewerkt in zes sporen binnen de lijnorganisatie, allen 'getrokken' door een projectleider. Met het programma en de inzet van de projectleider wil de gemeente de voortgang van en de samenhang tussen de verschillende sporen monitoren. Hierbij wordt gewerkt langs het spoor van de minimale eisenlijsten van de VNG². Via de programmagroep worden de onderwerpen uit deze lijst langs de meetlat gehouden.

De programmagroep wordt gevormd door de projectleiders van deze onderdelen en een programmamanager. Met de werkgroepen van de drie kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan en omgevingsprogramma) is er ook nog periodiek apart overleg om de samenhang te bewaken en/of als informatie-uitwisseling 'te diep' gaat voor het hele programma. Aansturing gebeurt door een stuurgroep, bestaande uit MT-leden, een directielid, bestuurder en de programmamanager. De hele programmastructuur is als volgt gevisualiseerd:



Figuur 2. Programmastructuur voorbereiding Omgevingswet (uit Programmaplan Omgevingswet Pijnacker-Nootdorp 2019-2020)

¹ Programmaplan Omgevingswet Pijnacker-Nootdorp 2019-2020, d.d. mei 2019

² Het overzicht 'Minimale acties Omgevingswet' van de VNG geeft aan welke voorbereidingen gemeenten minimaal moeten hebben getroffen vóór de inwerkingtredingsdatum, om te kunnen starten met werken volgens de Omgevingswet (<https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>)



Vanuit de interviews ontstaat het beeld dat de programmastructuur bewust op deze manier – in de lijnorganisatie, binnen de bestaande afdelingen – is ingericht vanuit de gedachte dat medewerkers binnen afdelingen straks ook echt moeten werken onder de Omgevingswet. De programmaorganisatie is daarbij expliciet ondersteunend en heeft de implementatie niet overgenomen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is ook om zo veel mogelijk met bestaande mensen en middelen aan de slag te gaan en zomin mogelijk kennis en capaciteit extern in te huren. Alleen als inhuur noodzakelijk is, wordt hieraan toegegeven. De gedachte hierachter is dat 'eigen mensen' zo veel mogelijk moeten weten hoe het werken onder de Omgevingswet straks in de praktijk gaat. Dit betekent samen in de lijn ontwikkelen, oefenen en leren, daarbij gefaciliteerd door het programma.

Een aandachtspunt dat in dit kader wel vanuit verschillende gesprekken naar voren komt, is 'capaciteit'. Door het meermaals uitstellen van de inwerkingtreding verloopt de implementatie niet altijd in het natuurlijke tempo van de organisatie maar via sprints richting de 'nieuwe' datum. Als gevolg van het uitstellen van de Omgevingswet is de looptijd van het programma eerder ook verlengd.³

Dit vraagt veel capaciteit en aandacht van de organisatie, waar tegelijk moet worden ontwikkeld en aan reguliere opgaven wordt gewerkt. Geïnterviewden spreken in het kader van de implementatie van de Omgevingswet ook wel ook wel van '*een zware verbouwing terwijl de winkel open is*'. Wat betrokkenen daarbij wel aangeven, en wat ook uit de interviews blijkt, is dat de implementatie niet wordt geproblematiseerd. Hierbij wordt ook verwezen naar de ambtelijke cultuur die zich kenmerkt als aanpak- en doe-gericht. De implementatie wordt door direct betrokkenen bewust als kans aangegrepen om de benodigde ontwikkelslag te maken naar een moderne overheidsorganisatie. De verantwoordelijkheid voor de implementatie komt over als breed gevoeld binnen de gemeente zowel ambtelijk als bestuurlijk en dat geeft een stevig en solide fundament voor de veranderopgave.

2.1.2. Aanpak implementatie: transformatiefase en transitiefase

De gemeente Pijnacker-Nootdorp probeert in het kader van de grote veranderopgave in het fysieke domein ook te leren van andere decentralisatieopgaven, zoals die van het sociaal domein in 2015. Hierbij wordt onderkend dat het karakter van de twee decentralisatie verschillend is. Met name de regionale samenwerking is binnen het ruimtelijk domein anders en overzichtelijker qua aantal partijen. Toch wordt de implementatie van de Omgevingswet wel aangepakt in lijn met de decentralisaties binnen het sociaal domein. Net als in bij de decentralisaties in het sociaal domein, spreekt men in Pijnacker-Nootdorp over twee achtereenvolgende fasen: de transitie- en de transformatiefase.

In de transitiefase wordt gezorgd voor een ordentelijke overgang en invoering van de nieuwe wet, inclusief de technische systemen. Hierbij gaat het om dat regelen wat wettelijk verplicht is en het gesteld staan om (technisch) onder de wet te kunnen werken. In de transformatiefase dient de veranderopgave handen en voeten te krijgen in de praktijk. De transformatiefase (overgangstermijn) is in de Omgevingswet bewust ruim genomen en ook in de wet verankerd. Voor Pijnacker-Nootdorp betekent de transformatiefase zowel een ontwikkelingstraject in het kader van het 'anders werken' onder de nieuwe wet alsmede de transformatie van het ruimtelijk beleid. Zo hebben alle Nederlandse gemeenten tot en met 2029 de tijd om alle ruimtelijke plannen om te zetten van het tijdelijke deel omgevingsplan, naar het nieuwe omgevingsplan⁴.

³ Informatienota gemeenteraad – Verlengen looptijd programmaplan Omgevingswet en tweede Monitor Omgevingswet, d.d. 18 februari 2021

⁴ Informatiepunt Leefomgeving (IPL) – Overgangsfase omgevingsplan tot eind 2029



2.2. 'Anders werken' onder de Omgevingswet

2.2.1. Uitnodigingsplanologie

De beleidsvorming binnen het ruimtelijke domein laat zien dat 'anders werken' in de organisatie al enkele jaren een belangrijk aandachtspunt is in het organisatieontwikkelproces. Zo is in 2014 in de structuurvisie 'Ruimte maken, Ruimte laten' het concept 'uitnodigingsplanologie' geïntroduceerd. Binnen kaders en hoofdlijnen stelt de gemeente zich hiermee uitnodigend op ten opzichte van initiatiefnemers. Dit betekent een andere rolname van de gemeente dan voorheen het geval was. Voorheen werd namelijk het principe van toelatingsplanologie gehanteerd, waarbij de gemeente meer toetsend en sturend optrad.⁵

Het concept van uitnodigingsplanologie is in 2017 vervolgens vormgegeven in de beleidsnota 'Uitnodigende Ruimtelijke Ordening'. In deze beleidsnota wordt de filosofie van de structuurvisie verder uitgewerkt als kader voor de uitvoering.⁶ Hierbij wordt het werken en denken in kansen en niet in regels als uitgangspunt genomen. Volgens betrokkenen is de implementatie van de Omgevingswet een volgende stap in dit ontwikkelingsproces. In de omgevingsvisie is expliciet aangegeven dat met de nieuwe omgevingsvisie wordt voortgeborduurd op deze ingeslagen weg van uitnodigingsplanologie. Hier wordt nader bij stil gestaan in hoofdstuk 3.

2.2.2. Veranderende werkprocessen

In november 2020 is het 'Spoorboekje processen Omgevingswet'⁷ verschenen en besproken in de stuurgroep. In het spoorboekje is een inventarisatie van alle ruimtelijke processen gedaan en is het vervolg t.b.v. de uitwerking, prioritering en samenhang beschreven. Per beschreven proces is in het spoorboekje aangegeven wie verantwoordelijk is, wie vanuit het projectteam deelnemen, wanneer processen starten, wat het oplevert en wat de relaties met andere processen zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat het management, bestuur en medewerkers (vertegenwoordiging uit alle betrokken afdelingen) gekend en betrokken zijn bij het herontwerpen van de processen en de inrichting van werkwijzen. Ook komt naar voren dat alle processen in concept gereed zijn en nu wordt gewerkt aan het ombouwen van de laatste processen.

Vanuit de ingevulde vragenlijst is tevens aangegeven dat vanaf februari 2022 met twee belangrijke processen wordt geoefend. Het gaat hierbij om de initiatieventafel en de planbegeleidingstafel die samen de 'omgevingstafels' vormen. Uit de interviews komt naar voren dat begin maart 2022 met de initiatieventafel is gestart. Aan de initiatieventafel zit een onafhankelijke voorzitter vanuit de concernstaf, ambtelijk betrokkenen vanuit ruimte en wonen, ontwikkeling en wijkzaken, en initiatievenmanagers. Uit de interviews blijkt dat het proces nu zo is opgezet dat initiatievenmanagers het contact met initiatiefnemers onderhouden en beoordelen of een initiatief kansrijk is. Zij brengen het initiatief vervolgens aan de initiatieventafel in waarna wordt gekeken hoe het initiatief 'zekerder' kan worden gemaakt. Afhankelijk van de aard van de vraag wordt vervolgens contact gelegd met interne collega's of met externe partijen zoals buurgemeenten, het Hoogheemraadschap van Delfland (HHRD) of de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH).

⁵ Structuurvisie Ruimte maken, Ruimte laten Pijnacker-Nootdorp, d.d. 2014

⁶ Beleidsnota Uitnodigende Ruimtelijke Ordening Pijnacker-Nootdorp, d.d. 12 april 2018

⁷ Spoorboekje processen Omgevingswet Pijnacker-Nootdorp versie d.d. 9 november 2020



2.2.3. 'Anders werken' in de regio

In het kader van de voorbereiding op de Omgevingswet heeft Pijnacker-Nootdorp contact met een diversiteit aan regionale partners. Zo is met de ODH contact over de (nieuwe) invulling van de eigenaars- en opdrachtgeversrol onder de Omgevingswet, is met de provincie contact over de overdracht van de bodemtaken en wordt met HHRD afgestemd over samenvallende eisen en coördinatie in verordenende en vergunningverlenende processen.

Tevens participeert de gemeente regiobreed in het Regionale Programmamanageroverleg Omgevingswet. Dit is een overleg waarin informatie wordt uitgewisseld en (praktische) afspraken worden gemaakt met alle regionale ketenpartners zoals de ODH, GGD Haaglanden (GGDH), Veiligheidsregio Haaglanden (VRH), HHRD en de provincie Zuid-Holland. Eén van de thema's waarover afspraken zijn gemaakt zijn de 'nieuwe werkprocessen' waaronder het vergunningenproces waarbij meerdere overheden (en ketenpartners) betrokken zijn. In dit overleg speelt Pijnacker-Nootdorp een trekkende en faciliterende rol, met name ook ten aanzien van het initiëren en organiseren van bijeenkomsten.

De samenwerking in de regio kenmerkt zich door een combinatie van praktische en inhoudelijke samenwerking. Met name het praktisch samenwerken in het kader van het afstemmen van processen, verloopt volgens betrokken voorspoedig. Zo neemt de gemeente deel aan regionaal georganiseerde ketentests om de nieuwe instrumenten, plannen en ICT-systemen en hun aansluiting op DSO te beproeven en te verbeteren (zie verder paragraaf 3.1.5). Het daadwerkelijk inhoudelijk samenwerken en van elkaar leren, komt volgens geïnterviewden niet altijd goed van de grond. Dit wordt verklaard door de verschillen die er zijn in het tempo van de gemeenten en de prioriteringen in de aanpak van de implementatie.

Toch zijn er ook voorbeelden van onderwerpen waarop inhoudelijk door gemeenten samen is opgetrokken en van elkaar wordt geleerd. Zo heeft de projectleider van de omgevingsvisie relatief veel contact gehad met twee buurgemeenten omdat zij qua ontwikkeling een vergelijkbaar tijdspad doorliepen. Daarbij is onderling kennis uitgewisseld en is het ook gelukt om het bod in de Regionale Energie Strategie (RES) te verwerken in de omgevingsvisie. Ook wordt geleerd van de presentatie met 'lessons learned' vanuit de gemeente Westland, die iets verder is dan Pijnacker-Nootdorp op het vlak van het in kaart brengen van de lange termijn financiële gevolgen van de Omgevingswet (zie ook hoofdstuk 4). Kennisuitwisseling op dit vlak vindt bewust en expliciet plaats.

2.2.4. 'Anders werken' – training en opleiding

Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangegeven wordt er op dit moment gewerkt aan het ombouwen van processen. De nieuwe processen en instrumenten onder de Omgevingswet hebben ook hun weerslag op de organisatie. Zo wordt onder de nieuwe vergunningsprocessen de plantoetsers een casemanager. Dit vergt ook andere competenties en stelt andere eisen aan medewerkers. Er moeten niet alleen andere processen worden doorlopen en andere instrumenten worden ingezet. De gemeente wil in het kader van de Omgevingswet ook anders gaan werken, ook wat betreft houding en gedrag.

In Pijnacker-Nootdorp is al langere tijd aandacht voor dit 'anders werken'. Zo wordt in het 'Programmaplan 2019'⁸ aangegeven dat "(...) *het 'ja mits-principe' van de Omgevingswet aansluit bij de competenties van de public professional die wordt ingezet vanuit het Programma Anders Werken*". Het gaat hierbij om versterking van het ondernemerschap, netwerken en gebruik maken van nieuwe werkvormen op het vlak van participatie.

⁸ Programmaplan Omgevingswet Pijnacker-Nootdorp 2019-2020, d.d. mei 2019 (p.5)



De 'public professional'⁹ in vergunningverlening en handhaving is onder de Omgevingswet meer dan voorheen gericht op (vooraf) adviseren en toetsen op doelen en meerwaarde, in plaats van (alleen) op regels. Dit vraagt om het breder toetsen van initiatieven en integrale samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Vanuit de gesprekken komt naar voren dat deze opgave op het vlak van integraal werken nog wel een uitdaging is binnen sommige onderdelen van de organisatie. Hierbij wordt ook verwezen naar de cultuuromslag die gemaakt moet worden van een gemeente die 'regels afvinkt' en erop is gericht om te beschermen naar een gemeente die meer bezig is om mogelijkheden te benutten. Daar een balans in vinden, wat ook een kerngedachte van de Omgevingswet is, is een belangrijke opgave van de organisatie waar aandacht voor is.

Hoewel deze uitdaging in de organisatie wordt aangegaan, moeten hier nog wel concrete stappen in worden gezet. Uit de interviews komt namelijk naar voren dat het oorspronkelijk het idee was om de ontwikkeling op het vlak van 'anders werken' programmabreed in de organisatie op te pakken. Echter, vanwege corona en het uitstel van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is hier eerder geen prioriteit aan gegeven. Het uitwerken van een breder scholingsprogramma vindt op dit moment plaats. Het ondersteunende programma kijkt hierbij samen met teamleiders wat medewerkers specifiek nodig hebben om goed te kunnen werken met de nieuwe instrumenten en processen. Hierbij wordt gekoerst op het in de loop van 2022, rond de zomerperiode, starten van het scholingsprogramma.

In het kader van het écht 'anders werken' onder de Omgevingswet wordt in de interviews benadrukt dat dit een ontwikkelingstraject van de lange adem is. De komende jaren gaat hier meer aandacht aan worden gegeven. Deze ontwikkeling wordt in Pijnacker-Nootdorp dan ook gezien onderdeel van de transformatieopgave. Op deze manier wordt de omvang van de organisatie-ontwikkelopgave steeds nader bepaald en kan deze worden opgepakt in contourennota en de afdelings- en bedrijfsplannen.

2.3. Tussenbalans: organisatie voorbereiding Omgevingswet

Op basis van de beschrijving en analyse in paragraaf 2.1 en 2.2 worden de deelvragen die onder dit hoofdstuk vallen beknopt beantwoord. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het stoplichtenmodel dat als volgt kan worden toegelicht:

- **groen** betekent dat Pijnacker-Nootdorp een voldoende tot goed scoort op de deelvraag.
- **oranje** houdt in dat Pijnacker-Nootdorp bijna voldoet aan dat wat er verwacht mag worden maar dat er nog aandachtspunten zijn.
- **rood**, tenslotte, betekent dat Pijnacker-Nootdorp nog niet voldoet aan datgene wat er verwacht mag worden en/of dat er (grote) zorgen zijn voor de verdere implementatie van de Omgevingswet.

⁹ Deze term wordt gehanteerd in het Programmaplan 2019-2020



<i>Zijn lessen uit andere decentralisaties meegenomen ten behoeve van de voorbereiding op de Omgevingswet?</i>
In de voorbereiding op de Omgevingswet leert Pijnacker-Noordorp bewust van lessen uit andere decentralisaties. In lijn met de decentralisaties binnen het sociaal domein wordt deze implementatie ook in twee fasen verdeeld: de transitie- en de transformatiefase. In de transitiefase gaat het om dat te regelen wat wettelijk verplicht is om (technisch) onder de wet te kunnen werken. Voor de transformatiefase neemt Pijnacker-Nootdorp nog de tijd die het van het Rijk gegund krijgt om de benodigde ontwikkeling door te maken in het kader van het 'anders werken'.
<i>Is er sprake van een organisatieontwikkelp proces waarin het 'anders werken' onder de Omgevingswet een plek heeft?</i>
Er is sprake van een organisatieontwikkelp proces waarin aandacht is voor het 'anders werken' onder de Omgevingswet. Sinds 2014 heeft Pijnacker-Nootdorp het werken volgens uitnodigingsplanologie omarmd, waarop wordt voortgebouwd in de in 2021 vastgestelde omgevingsvisie. Daarnaast is er een speciaal programma 'Anders werken' opgezet waarin aandacht is voor de veranderende competenties die van belang zijn onder de Omgevingswet voor 'public professionals' binnen de gemeente.
<i>In hoeverre is de gemeente in staat opgavegericht haar positie ten opzichte van regionale partners in te nemen?</i>
Pijnacker-Nootdorp werkt op verschillende manieren aan samenwerking in de regio ter voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet. Hierbij is zowel aandacht voor de wettelijke gevolgen (zoals de overdracht van de bodemtaken van de provincie naar gemeenten) als de consequenties voor de regionale samenwerking. Er zijn afspraken gemaakt over nieuwe werkprocessen (waarbij Pijnacker-Nootdorp een initiërende rol speelt), er wordt geoefend op het vlak van de omgevingstafel en het DSO, en ook vindt er kennisuitwisseling plaats over de implementatie, bijvoorbeeld over het in kaart brengen van de lange termijn financiële gevolgen van de Omgevingswet.
<i>In hoeverre zijn bestuur, management en medewerkers voorbereid op de veranderende werkprocessen?</i>
De veranderende werkprocessen zijn in concept gereed en er wordt momenteel gewerkt aan het ombouwen van de laatste processen. Daarbij wordt sinds februari 2022 geoefend met de initiatieventafel en de planbegeleidingstafel, die samen de nieuwe 'omgevingstafels' vormen. Management, bestuur en medewerkers zijn gekend en betrokken zijn bij het herontwerpen van de processen en de inrichting van werkwijzen. De gemeente ligt op schema om goed voorbereid te zijn op de veranderende werkprocessen.
<i>Zijn bestuur, management en medewerkers in staat de nieuwe manier van werken ook te vertalen naar hun eigen werk?</i>
Zoals hierboven eerder is gesteld is er een organisatieontwikkelp proces aan de gang waarbij aandacht is voor het 'anders werken' onder de Omgevingswet. Hoewel de ontwikkeling in gang is gezet, is de specifieke voorbereiding qua scholing opgeschoven vanwege het uitstel van de inwerkingtreding en de gevolgen van corona op de organisatie. De afgelopen tijd is bij de implementatie prioriteit gegeven aan het oppakken van andere zaken die volgens het programma vallen onder de transitiefase en die klaar moeten zijn bij de inwerkingtreding. De specifieke vertaling van de nieuwe manier van werken naar het eigen werk, wordt later vormgegeven en maakt expliciet onderdeel uit van de transformatiefase. We constateren op dit vlak een bestuurlijke en ambtelijke welwillendheid om deze transformatie door te maken. Aandachtspunt hierbij is wel de benodigde inzet van mensen en middelen.



3. (Beleids)instrumenten en omgeving

3.1. Nieuwe instrumenten

3.1.1. Inleiding instrumenten

Onder de Omgevingswet zijn er een aantal kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. In het kader van de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn voor de gemeente met name de volgende instrumenten van belang:

- De omgevingsvisie.
- Het omgevingsprogramma.
- Het omgevingsplan.
- De Omgevingsvergunning.

In de in november 2021 door de raad vastgestelde omgevingsvisie wordt ingegaan op het doel van de instrumenten en de samenhang ertussen. De omgevingsvisie is op strategisch niveau kaderstellend, hetgeen naar tactisch en uitvoerend niveau moet worden uitgewerkt via omgevingsprogramma's. In het omgevingsplan zijn de juridisch bindende regels opgenomen; de beleidsmatige onderbouwing hiervan komt uit de omgevingsvisie, samen met de omgevingsprogramma's.¹⁰

In de volgende paragrafen vindt een beschrijving en analyse plaats van de eerste drie instrumenten en de samenhang tussen de instrumenten (paragraaf 3.1.2, paragraaf 3.1.3 en paragraaf 3.1.4). Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt moet elke gemeente ook zijn aangesloten op het DSO. Hier wordt in paragraaf 3.1.5 op in gegaan.

3.1.2. Omgevingsvisie

Omgevingsvisie: proces totstandkoming

In februari 2019 is de startnotitie 'Omgevingsvisie vastgesteld'¹¹ door de gemeenteraad. Hierin is beschreven hoe de omgevingsvisie tot stand komt en hoe de omgevingsvisie zal worden opgebouwd. Pijnacker-Nootdorp maakt hierbij gebruik van het synoniem van '*het staan als een huis*', waarbij respectievelijk de volgende stappen worden onderscheiden en ook in de praktijk zijn doorlopen¹²:

1. *Het fundament*: een beeld van de gemeente zoals deze er nu voor staat, waarbij gebruik wordt gemaakt van waarden en data.
2. *De vloer*: vaststelling van integrale keuzes over het gebruik van (fysieke) ruimte door raad en college.
3. *De muren*: de dialoog met de samenleving rondom het Panorama Pijnacker-Nootdorp, een compilatie met beelden van Pijnacker-Nootdorp in 2020.
4. *Het dak*: ontwerp van de omgevingsvisie op basis van de eerste drie stappen, samengevat in een 'Panorama Pijnacker-Nootdorp 2025'.

¹⁰ Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp 2050 VERBONDEN MET ELKAAR, d.d. november 2021, p. 56

¹¹ Startnotitie Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp (18INT21712), d.d. februari 2019

¹² De wijze waarop participatie bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie is vormgegeven komt terug in paragraaf 3.2.2.



5. *De afbouw*: ter inzagelegging na vaststelling concept omgevingsvisie bij inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Dit is gebeurd in de periode juni-juli 2021 waarbij ongeveer 300 zienswijzen zijn ontvangen.
6. *De oplevering*: vaststelling definitieve omgevingsvisie waarbij wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met de ontvangen zienswijzen uit stap 5. De omgevingsvisie is uiteindelijk op 25 november 2021 definitief vastgesteld door de gemeenteraad.¹³

Uit de gesprekken komt naar voren dat de raad bij de totstandkoming van de omgevingsvisie stapsgewijs is meegenomen in verschillende sessies, naast de reguliere behandeling van de besluitvorming. In de periode 2019-2021 zijn er diverse presentaties en informatiebijeenkomsten geweest waar college, raad en organisatie van gedachten hebben gewisseld. Voor dit onderzoek geïnterviewde raadsleden geven aan deze actieve betrokkenheid te waarderen. Dit is overeenkomstig met de door de raad vastgestelde startnotitie omgevingsvisie.

Hoewel gemeenten allemaal een autonome bevoegdheid hebben om hun beleid in te richten, heeft Pijnacker-Nootdorp volgens betrokkenen voor de ontwikkeling van de omgevingsvisie bewust de samenwerking opgezocht in de regio. Twee buurgemeenten kenden qua tijd een vergelijkbaar ontwikkelingsproces van de omgevingsvisie en daarom is door de projectleiders van deze gemeenten nauwgezet afgestemd. Daarnaast zijn buurgemeenten, de provincie en andere regionale partners uitgenodigd en betrokken in het participatieproces rondom de omgevingsvisie. Er is onder andere een aparte themasessie gehouden met regionale partners in de eerste fase van de omgevingsvisie. In reguliere overleggen met deze partners is het (ontwerp van de) omgevingsvisie besproken en is een presentatie gehouden voor de regionale programmamanagers.

Het bovenstaande in ogenschouw nemende, constateren we dat de totstandkoming van de omgevingsvisie conform uitgangspunten vanuit de startnotitie heeft plaatsgevonden en dat dit – procesmatig gezien – naar wens van de gemeenteraad heeft plaatsgevonden.

Omgevingsvisie: de inhoud

In de startnotitie voor de omgevingsvisie is het volgende opgenomen over het doel en de aard van de omgevingsvisie: *“De Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp wordt een integrale visie op de gehele fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De visie bouwt voort op de karakteristieken en waarden die kenmerkend zijn voor de gemeente en gedeeld worden door de samenleving en het bestuur. De visie is helder en concreet genoeg om positie te nemen in de regio, de provincie en ten opzichte van andere partijen. Daarnaast stimuleert en inspireert de Omgevingsvisie de samenleving om de gemeente met elkaar verder vorm te geven door ruimte te laten voor eigen initiatief en invulling.”*¹⁴

De vastgestelde omgevingsvisie is opgebouwd aan de hand van vier ontwikkelingslijnen¹⁵ en tien gebiedsprofielen.¹⁶ De ontwikkelingslijnen beschrijven hoe Pijnacker-Nootdorp eruit moet komen te zien in 2050, gaan in op de elementen die moeten worden gekoesterd en welke elementen de gemeente wil toevoegen. In de gebiedsprofielen wordt daaropvolgend inzichtelijk gemaakt wat de ambities uit de ontwikkelingslijnen betekenen voor specifieke gebieden.

¹³ Raadsbesluit vaststelling Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp, d.d. 25 november 2021

¹⁴ Startnotitie Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp (18INT21712), d.d. februari 2019

¹⁵ 1. Onderscheidend groen; 2. Karakteristieke woon- en leefomgeving; 3. Aantrekkelijk economisch vestigingsklimaat; en 4. veerkrachtige leefomgeving.

¹⁶ 1. Levendige ontmoetingscentra; 2. Parkachtige werklocaties; 3. Moderne bedrijvenparken; 4. Moderne en innovatieve (glas)tuinbouw; 5. Dorpse gemengde woonwijken; 6. Rustige woonwijken; 7. Buurtschappen; 8. Agrarisch veenweidelandschap; 9. Natuur- en recreatielandschap; en 10. Natuurlandschap.



Als we kijken naar de omgevingsvisie, dan is de visie over het algemeen beschrijvend en klassiek in zijn inhoud. De visie maakt gebruik van 'ontwikkelbeelden' en 'perspectieven'. Er wordt niet gewerkt met omgevingswaarden, maar met thema's/functies zoals dat in de eerdere structuurvisie van Pijnacker-Nootdorp ook al het geval was. Hoewel het opnemen van omgevingswaarden in de omgevingsvisie geen vereiste is, kan het nadenken over omgevingswaarden bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie bijdragen aan een soepele overgang van de omgevingsvisie naar het omgevingsplan. De gemeente denkt dan namelijk al in een vroeg stadium na over de concretisering van de doelen (en de huidige 'waarden'). Zo kan ook al snel worden bepaald of de doelen realistisch zijn en kan er worden voorgesorteerd op de uitvoering ervan en de bijbehorende capaciteitsvraag.

Wat daarnaast opvalt, is dat er (nog) geen keuzes worden gemaakt over gebiedsgericht en thematisch beleid maar dat alles in feite naast elkaar kan bestaan. De visie is daarmee vooral een ontwikkelbeeld en geen sturingsinstrument. Over de rol van de gemeente en de wijze waarop sturing kan plaatsvinden, wordt ook nog beperkt ingegaan. Behalve dat deze van veel factoren afhangt en per opgave of fase kan verschillen. In nieuw participatiebeleid, zo wordt aangegeven, zal verder worden uitgewerkt hoe de gemeente per opgave de rol gaat bepalen.¹⁷

Als toetsingskader biedt de omgevingsvisie in onze ogen op dit moment beperkt houvast voor de gemeenteraad om te sturen. Dit beeld wordt bevestigd door het gesprek dat wij met raadsleden hebben gevoerd. Hoewel zij tevreden zijn met de frequentie van de betrokkenheid bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie, zijn er bij hen zorgen over nog te maken keuzes, prioriteiten en dilemma's die op de gemeente(raad) af gaan komen. Raadsleden stippen hierbij de volgende onderwerpen aan: de inzet van participatie, het geven van ruimte aan initiatieven en de keuze voor thematisch of gebiedsgericht. Over deze (politieke) dilemma's moet, aldus de raad, het echte gesprek nog worden gevoerd.

Dat dergelijke keuzes er nog aan zitten te komen, wordt bevestigd door de interviews die zijn gevoerd met college en organisatie. Zo is er op dit moment participatiebeleid in concept gereed en wordt er gewerkt aan de nota 'Sturing, Fysieke Leefomgeving', waarin de rolverdeling tussen de raad en het college in het kader van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet verder wordt geëxpliciteerd. De discussie over het wel/niet sturen op omgevingswaarden moet daarentegen nog op gang komen, zo wordt aangegeven in de gesprekken.

Daarbij is wel het beeld ontstaan dat de manier waarop de omgevingsvisie is ontwikkeld een bewuste keuze is geweest en dat dit ook past bij het implementatieproces dat Pijnacker-Nootdorp hanteert. De omgevingsvisie laat expliciet ruimte voor keuzes die bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's en het omgevingsplan verder worden uitgewerkt. Betrokkenen bij de implementatie zijn wel merkbaar *in control* op de te maken keuzes en de bijbehorende planning van de besluitvorming. Hier komen we bij de behandeling van de volgende instrumenten en paragraaf 3.2 (Participatie en omgang met de omgeving) op terug.

¹⁷ Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp 2050 VERBONDEN MET ELKAAR, d.d. november 2021, p. 61



3.1.2 Omgevingsprogramma

Omgevingsprogramma: omzetting in vijf jaar

Het omgevingsprogramma (art. 3.5 van de Omgevingswet) is een uitvoeringsgericht beleidsplan met maatregelen om een gewenste kwaliteit van één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving te bereiken of te behouden.¹⁸

Volgens betrokkenen wordt de vraag “Hoe gaan we onze ambities uit de omgevingsvisie bereiken in Pijnacker-Nootdorp?” met dit instrument concreet gemaakt. In de omgevingsvisie zelf is dit beschreven als “de uitwerking van de ambities uit de omgevingsvisie naar tactisch en uitvoerend niveau”.¹⁹

Bij het vaststellen van de omgevingsvisie is het doel uitgesproken om het lokale beleid in vijf jaar om te zetten naar een samenhangend geheel van omgevingsprogramma's.²⁰ Deze overgangperiode is bewust gekozen omwille van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven, zo wordt in de interviews aangegeven. Er moeten namelijk 114 beleidsproducten vanuit de bestaande situatie opgaan in omgevingsprogramma's en de organisatie heeft de tijd nodig om deze omzetting te maken.

Totstandkoming omgevingsprogramma's

Daar waar het vaststellen van de omgevingsvisie een verantwoordelijkheid is van de raad, is het vaststellen van het omgevingsprogramma een bevoegdheid van het college. Het college heeft aangegeven het wel belangrijk te vinden dat de raad wordt gekend in zijn kaderstellende rol. Het college heeft daarom voorgesteld om de raad vooraf te betrekken bij de ontwikkeling van het omgevingsprogramma. Dit gebeurt middels een kaderstellende notitie waarin onder andere de uitgangspunten voor het beleid en het inrichten van participatie een plek krijgen. In de presentatie die in december 2021 aan de raad is gehouden, is het proces voor de verdere totstandkoming van het omgevingsprogramma als volgt beschreven aan de raad²¹:

1. Raad stelt kaderstellende notitie vast.
2. College stelt ontwerp omgevingsprogramma op, inclusief participatieproces, en betreft de raad.
3. College legt ontwerp ter inzage (formele procedure) en betreft de raad.
4. College verwerkt zienswijzen, input vanuit raad, e.a. wijzigingen.
5. College stelt omgevingsprogramma vast, en informeert de raad.
6. Evaluatie.

Dat de raad nu nadrukkelijk in positie wordt gebracht, kan in onze ogen worden verklaard door het feit dat er in de omgevingsvisie nog beperkt sturende keuzes zijn gemaakt. Bijvoorbeeld ten aanzien van thematische versus gebiedsgerichte inzet, de inzet van participatie en de impact van activiteiten op omgevingswaarden. Deze keuzes gaan gemaakt worden in het kader van de omgevingsprogramma's. De omgevingsprogramma's worden echter door het college en niet door de raad vastgesteld. Het is daarbij een dusdanig belangrijk politiek-bestuurlijk document dat de positie van de raad bij de vaststelling van de omgevingsprogramma's dan ook moet worden versterkt.

¹⁸ Presentatie Omgevingsprogramma aan de raad van Pijnacker-Nootdorp, d.d. 1 december 2021

¹⁹ Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp 2050 VERBONDEN MET ELKAAR, d.d. november 2021, p. 56

²⁰ Bijlage 5 bij vaststellen Omgevingsvisie – 1.0 versie van de structuur van de omgevingsprogramma's, d.d. november 2021

²¹ Presentatie Omgevingsprogramma aan de raad van Pijnacker-Nootdorp, d.d. 1 december 2021



Stand van zaken omgevingsprogramma's

Vanuit de interviews komt naar voren dat erop wordt gekoerst om de kaderstellende notitie medio 2022 aan de raad aan te bieden. Uit het ambtelijk wederhoor komt naar voren dat de kaderstellende notitie in juni 2022 ter besluitvorming voor zal liggen aan de raad. Vanuit het ambtelijk wederhoor wordt tevens benadrukt dat de kaderstellende notitie het eerste pilot voor het omgevingsprogramma betreft, namelijk het omgevingsprogramma 'Groen in en om de kernen'. Na de vaststelling van de kaderstellende notitie kunnen het college en de organisatie de uitwerking verder concretiseren. De verwachting van de organisatie is dat er vervolgens ieder jaar een aantal programma's ontwikkeld gaan worden.

Hoewel de daadwerkelijke ontwikkeling van de omgevingsprogramma's gaat starten na het vaststellen van de kaderstellende notitie, wordt er op dit moment al wel voorgesorteerd op de uitwerking. Dit komt mede doordat bij de vaststelling van de omgevingsvisie de raad zich ook al via moties heeft uitgesproken over de verdere uitwerking van de omgevingsprogramma's. Specifiek gaat het om het opstellen van gebiedsgerichte omgevingsprogramma's voor glastuinbouwgebied Pijnacker-West en glastuingebouw Noukoop waarbij aandacht is voor de herstructurerings- en moderniseringsopgave in relatie tot de omliggende functies.²²²³ Ook zijn er bij de behandeling van de omgevingsvisie amendementen aangenomen die ingaan op het thema groen. Vanuit het college en de organisatie is in de interviews aangegeven dat mede hierdoor de thema's groen en natuur de hoofdprioriteit zullen krijgen voor de komende tijd. Daarom wordt op dit moment het omgevingsprogramma Groen in en om de kernen voorbereid waarmee als pilot verder kan worden geoefend. De beheerplannen voor openbaar groen en spelen komen hier ook onder te liggen.²⁴

Vanuit de gesprekken komt ook naar voren dat in het kader van de omgevingsprogramma's nog wel enkele strategische keuzes gemaakt moeten worden. Zo is in de visie de ambitie opgenomen om een natuurnetwerk te maken. Via het omgevingsprogramma wordt bepaald waar die komt te liggen, zodat dit ook kan worden vertaald naar het omgevingsplan. Het gaat in dit stadium dus niet meer op de wat-vraag, maar meer om de hoe- en de wanneer-vraag. Dit vergt ook nog politieke keuzes van college en raad, namelijk wanneer wat wordt gedaan en wat de gemeente daarvoor overheeft qua capaciteit en middelen. De geïnterviewde raadsleden geven aan dat zij verwachten dat dit nog wel tot de spannende en politieke discussies moet gaan leiden. Discussies die zich in de komende jaren zullen gaan voltrekken en waar de in maart 2022 nieuw geïnstalleerde raad zich voor een groot deel over moet gaan buigen. De raad geeft op dit vlak aan dat hij blijvend mee willen worden genomen en zo voldoende in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol onder de Omgevingswet in te kunnen vullen.

Wat wel opvalt is dat voldoende duidelijk in beeld is welke keuzes nog gemaakt moeten worden, zowel bij college, organisatie als raad. Door de gekozen aanpak qua stapsgewijs ontwikkelen en het onderscheid tussen achtereenvolgens de transitie- en transformatiefase, kristalliseren lopende de implementatie van de Omgevingswet zaken zich langzamerhand meer uit. Wat daarbij een belangrijke randvoorwaarde is, is de ruimte om te leren van het werken met nieuwe instrumenten. Volgens betrokkenen wordt deze ontwikkelingsruimte ook voldoende gevoeld. Deze ruimte is nodig om de omgevingsprogramma's de komende jaren echt te gaan ontwikkelen. Aandachtspunt hierbij is het blijvend in positie brengen van de raad, ook na de recente wisselingen na de verkiezingen. Hier wordt ook aandacht aan besteed in het nieuwe inwerkprogramma van de raad (zie ook hoofdstuk 5. Rol van de raad).

²² Motie Toekomstbeeld Noordpolder gelezen het voorstel over de Omgevingsvisie met bijbehorende plan MER, d.d. 25 november 2021

²³ Motie Stationsomgeving Nootdorp gelezen het voorstel over de Omgevingsvisie met bijbehorende plan MER, d.d. 25 november 2021

²⁴ Programmabegroting 2022 gemeente Pijnacker-Nootdorp, d.d. september 2021



3.1.3. Omgevingsplan

Omgevingsplan: definitie

Het omgevingsplan (art. 2.4 Omgevingswet) borgt de juridische vertaling van wetgeving en het lokale beleid, en is daarmee bindend voor gemeente, inwoners, bedrijven en organisaties. Het omgevingsplan regelt de balans in de toedeling van functies aan locaties. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast. Het omgevingsplan bestaat uit een tijdelijk en een nieuw deel. Het nieuwe deel is eerst nog leeg en het tijdelijk deel bevat onder andere de vigerende bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de bruidsschat. Uit de interviews komt naar voren dat de analyse op de bruidsschat inmiddels heeft plaatsgevonden. Dit wordt uitgewerkt in een voorstel aan de raad. Besluitvorming hierover staat gepland voor het derde kwartaal van 2022.

In artikel 22.5 van de Omgevingswet is opgenomen dat het tijdelijke deel nog niet hoeft te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Hierdoor heeft de gemeente de tijd om de regels uit dit tijdelijke deel over te zetten naar het nieuwe deel. Regels die worden opgenomen in het nieuwe deel moeten wel voldoen aan de eisen die de Omgevingswet stelt. Deze overgangperiode zal, zoals het er nu naar uit ziet, lopen tot 1 januari 2029. Volgens betrokkenen bij het omgevingsplan zal de omzetting van het tijdelijke deel omgevingsplan naar het nieuwe omgevingsplan daarom gefaseerd worden ingepland voor de komende jaren. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft de ambitie om het omgevingsplan omgezet te hebben twee jaar na het laatste omgevingsprogramma.

Hiertoe moet de raad ook nog verschillende keuzes maken. Er wordt daarom, zo wordt in de interviews aangegeven, op dit moment gewerkt aan een voorstel richting de raad over de verdere ontwikkeling van het omgevingsplan. Wel zijn er eerder al in de periode 2019-2021 diverse presentaties aan de raads werkgroep over het Omgevingsplan en aanverwante zaken, zoals het Pilot Tolhek (zie volgende alinea).

Pilot Tolhek

Net als veel andere Nederlandse gemeenten heeft Pijnacker-Nootdorp op dit moment een pilot omgevingsplan in uitvoering. De huidige pilot gaat over de wijk Tolhek en is daarmee gebiedsgericht. De keuze is op Tolhek gevallen omdat, zo wordt aangegeven, in het gebied relatief weinig ingewikkelde zaken spelen. Dat betekent dat er gefocust kan worden op het oefenen met het maken van een omgevingsplan en met het integraal werken. Een belangrijke doelstelling van het proces om te komen tot een eerste omgevingsplan, is namelijk het oefenen met en leren van het nieuwe instrument. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld het experimenteren met omzetting van juridische regels naar toepasbare regels via Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).²⁵ Door te oefenen met de pilot wil Pijnacker-Nootdorp onderzoeken of kan worden uitgebreid naar een themagericht omgevingsplan waarin een bepaald thema omgezet kan worden.

Uit de interviews komt naar voren dat door het pilot eerste lessen op dit moment al getrokken worden. De belangrijkste les is dat thematisch omzetten naar het nieuwe deel te ingewikkeld is omdat het onderliggende bestemmingsplan vervalst. Dat betekent dat alles moet worden omgezet voor een bepaald gebied, anders zijn bepaalde regelingen niet meer van kracht. De ambtelijke lijn die nu is ingezet, is om de ontwikkeling verder gebiedsgericht doen, en dit dan voor alle thema's die te bedenken zijn. Deze lessen gaan, zo wordt aangegeven, ook gedeeld worden met de raads werkgroep omdat de raad hier uiteindelijk keuzes in heeft te maken. Geïnterviewde raadsleden waren op het moment van het interview nog niet op de hoogte van keuzes op het vlak van een thematisch of gebiedsgerichte inzet. Zij zijn wel voldoende op de hoogte dat op dit vlak nog dergelijke keuzes nog moeten worden gemaakt.

²⁵ Omgevingsplan 1.0 Tolhek, gemeente Pijnacker-Nootdorp, d.d. juni 2021. Vanuit het ambtelijk wederhoor komt naar voren dat bijvoorbeeld is geoefend met de keuze om dakkapellen aan de voorzijde en dakopbouwen meldingsplichtig te maken in plaats van vergunningsplichtig.



In het kader van de te maken keuzes wil de gemeente nog meer oefenen met nieuwe pilots. Daardoor kan worden geleerd van de implementatie van de verschillende instrumenten en de afstemming hiertussen. Dit is nodig om zowel inhoud van beleid als capaciteitsinzet helder te krijgen en te organiseren. Pijnacker-Nootdorp is daarom voornemens nog één of twee pilots opstarten om te leren werken met het instrument omgevingsplan. Met nieuwe pilots kan ervaring op worden gedaan met gebieden met andere functies dan wonen (Tolhek) zoals werken of recreëren. Deze aanpak is in lijn met de hele implementatiestrategie zoals deze is gekozen in Pijnacker-Nootdorp en zoals die ook wordt gehanteerd bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's.

3.1.4. Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het DSO ondersteunt de uitvoering van de Omgevingswet. Het DSO bestaat uit de landelijke voorziening en lokale systemen bij overheden. Gerelateerd aan het omgevingsplan dient het DSO met een nieuw omgevingsloket te zijn ingericht. Hier kunnen inwoners straks direct alle (landelijke) regels inzien en een vergunning aanvragen.

DSO: lokaal en regionaal

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft het lokale deel van het DSO gezamenlijk met de gemeente Delft aanbesteed en de systemen (VTH, plansoftware en software voor toepasbare regels) ingekocht. Er is voor gekozen dit samen met Delft te doen, omdat vanuit de regionale samenwerking al langer contact was met Delft en beide gemeenten in een vergelijkbare situatie zitten. Zowel Pijnacker-Nootdorp als Delft hadden namelijk te maken met VTH-software die niet geschikt was voor de Omgevingswet. Met Delft heeft afstemming plaatsgevonden over het programma van eisen ten behoeve van de aanbesteding van het lokale deel van het DSO.

Uit de interviews komt naar voren dat het lokale VTH-systeem inmiddels ingericht, getest en operationeel is. Het systeem is vanaf oktober 2021 in bedrijf en de verdere inrichting is in volle gang. Ook de plansoftware en de software voor het maken en publiceren van toepasbare regels zijn conform planning ingericht en volledig operationeel. In regionaal verband neemt de gemeente deel aan ketentests om de aansluiting met DSO verder te vervolmaken. Deze regionale samenwerking is intensief en ligt volgens betrokkenen op schema.

DSO: landelijke voorziening

Het lokale systeem is voorbereid op de koppeling met de landelijke voorziening DSO. Voor de koppeling zit Pijnacker-Nootdorp in de testfase. Op dit moment wordt gewerkt aan het operationeel krijgen van de resterende aansluitingen en wordt het systeem verder ingericht voor de Omgevingswet. Uit het ambtelijk wederhoor komt naar voren dat alle koppelingen met de preproductie omgeving van de landelijke voorziening DSO inmiddels volledig operationeel zijn.

Het landelijke DSO staat open voor testen van de koppelingen. Hier doet de gemeente ook aan mee. Een recente landelijke test waarin is geoefend met toepasbare regels is niet naar wens verlopen. De grootste zorg van ambtelijk betrokkenen op het vlak van het DSO zit dan ook op de verdere aansluiting op de landelijke voorziening. Het landelijke DSO is nog in ontwikkeling en vertoont storingen en bugs nu steeds meer partijen en gemeenten hierop aansluiten. Met name ten aanzien van de functionaliteit van de samenwerkingsruimte binnen de landelijke voorziening zitten aandachtspunten. Dit leent zich er wel voor om processen te starten en informatie uit te wisselen. Maar op het moment dat een ketenpartner een proces sluit, ontbreekt het aan informatie bij de andere partijen. Dit is onwenselijk omdat de ketenpartners deze informatie van elkaar wel nodig hebben in de samenwerking.

Ook de Eerste Kamer heeft experts bevroegd over het functioneren van het DSO. Uit dit expertadvies bleek dat er nog



grote zorgen zijn over de stabiliteit van het systeem op het moment dat alle partijen zijn aangesloten. Het is nog onduidelijk of het haalbaar is om in de komende maanden het systeem volledig stabiel te maken.²⁶

Op basis van voornoemde kan worden gesteld dat Pijnacker-Nootdorp op het vlak van het lokale deel van het DSO op schema ligt richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De landelijke ontsluiting is hierbij het grootste zorgpunt. Dit is echter een verantwoordelijkheid van het Rijk. Er wordt door het Rijk extra ingezet op het versterken van de stabiliteit van het systeem.

3.2. Participatie en omgang met de omgeving

3.2.1. Nieuw participatiebeleid

Participatie onder de Omgevingswet in het kort

De Omgevingswet zegt over participatie: "*Het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit.*"²⁷ Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het verplicht om het in het kader van de omgevingsvisie, een omgevingsprogramma of een omgevingsplan participatie toe te passen en daarvoor als gemeente beleid op te stellen. De wijze waarop participatie wordt toegepast is wettelijk gezien in alle gevallen vormvrij. Het gemeentelijke participatiebeleid is echter wél bindend voor het vaststellend bestuursorgaan.

Voor de drie voornoemde instrumenten geldt er een 'motiveringsplicht'. Dit betekent dat de gemeente straks bij een besluit aangeeft hoe de gemeente de omgeving bij de voorbereiding heeft betrokken, wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan en in hoeverre aan haar beleidsregels over participatie is voldaan.²⁸ Bij het omgevingsplan geeft de gemeente bovendien vooraf in de kennisgeving aan hoe het participatietraject eruit komt te zien.²⁹

Participatiebeleid Pijnacker-Nootdorp: totstandkoming

In 2021 is er, onder begeleiding van een extern bureau, gewerkt aan de uitwerking van nieuw participatiebeleid. Dit beleid is tot stand gekomen aan de hand van interviews met het college en de organisatie en een inspiratiesessie met de gemeenteraad. Deze input is verwerkt in een conceptbeleidsnota waarin onder andere wordt ingegaan op het 'waarom' van participatie, participatieprincipes en het participatieproces met daarbij aandacht voor de rolverdeling tussen raad, college en organisatie.

Op dit moment wordt een participatietraject doorlopen met inwoners en initiatiefnemers. Hierbij wordt de eerste beleidsuitwerking getoetst. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de participatieverantwoordelijkheid bij de initiatiefnemers. Na dit participatietraject zal het participatiebeleid een formele status krijgen en door de (nieuwe) raad worden vastgesteld. In de voorlopige planning wordt ervan uitgegaan dat in juni 2022 een besluit door de raad wordt genomen.

²⁶ Kamerbrief Ministerie van BZK – Reactie op rapport AC ICT programma DSO, d.d. 15 februari 2022

²⁷ [Participatie in de Omgevingswet](https://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl), Aandeslagmetdeomgevingswet.nl

²⁸ Art. 10.2 tweede lid, 10.7 eerste lid en 10.8 eerste lid Omgevingsbesluit

²⁹ Art. 10.2 eerste lid Omgevingsbesluit.



Participatiebeleid: uitgangspunten en inhoud

Pijnacker-Nootdorp wil in verbinding zijn met de samenleving en daarvoor het gesprek aangaan. Participatie is volgens de gemeente een meer strategische, gestructureerde en breder opgezette vorm van het gesprek aangaan met de samenleving. Dit moet zorgen voor meer democratische legitimatie van besluiten rondom (beleids)ontwikkeling en borging binnen de gemeentelijke procedures en werkwijzen.³⁰

Het nieuwe participatiebeleid, zo wordt aangegeven, bouwt voort op de reeds bestaande werkwijzen voor participatie en de kaderstelling door de raad in startnotities. De raadsleden hebben deze ervaringen met participatie bij de ontwikkeling van de economische visie, de woonvisie en de omgevingsvisie ook genoemd als input tijdens de inspiratiesessie van 1 september 2021.

In de huidige situatie is er dus ook al aandacht voor de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers in het participatieproces. In de uitwerking van het nieuwe beleid is er daarbij specifiek aandacht voor 'initiatievenparticipatie' en wordt er een handreiking voor een nieuwe werkwijzer voor participatie opgesteld. Dit proces bestaat uit zeven stappen, van een participatiescan, via een advies, plan en toets, tot de uitvoering en de evaluatie. Per stap is aangegeven bij wie de verantwoordelijkheid van de stap ligt: de initiatiefnemer, bij de gemeente of bij de initiatiefnemer en de gemeente samen.

Uiteraard is de gemeente Pijnacker-Nootdorp niet één entiteit en bestaat deze uit verschillende actoren. Het participatiebeleid beschrijft daarom ook de rolverdeling tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Zo is de raad verantwoordelijk voor de kaders van participatie (kwaliteit, budget, proces) en toetst hij het participatieproces. Het college bereidt voor en initieert participatie (bijv. als startnotitie bij grote projecten). De organisatie vervult tenslotte de signaalfunctie tussen samenleving en bestuur en werkt aan de (begeleiding van) de uitvoering.

Het participatieproces gaat tevens in op de verschillende rollen die de gemeente kan innemen, afhankelijk van de grootte van de participatieopgave. Het beleid onderkent dat elk schaalniveau, elk belang en elke impact van een traject bepaalt hoe groot de participatieopgave is, namelijk klein, middel of groot. Bij een kleine opgave vindt uitvoering op ambtelijk niveau binnen kaders plaats. Bij een middelgrote opgave wordt de portefeuillehouder betrokken bij de uitwerking, toetsing en vaststelling van een participatieplan. En bij een grote opgave worden aanvullende kaders gesteld en wordt daarmee ook de raad in positie gebracht. Hoewel hier op papier in het nieuwe beleid aandacht aan wordt besteed is het, zo wordt nu ervaren, in de praktijk nog wel een uitdaging hoe dergelijke belangenafwegingen op het vlak van participatie worden gemaakt. Met name als het gaat om het bereiken van 'de zwijgende meerderheid' op het moment dat een kleine groep zich ergens sterk over uitsprekt. Het uitgangspunt voor de gemeente hierbij is dat een transparant proces volgens de vastgestelde kaders het hoofddoel is en dat niet iedereen tevreden hoeft te zijn met een beslissing (draagvlak). Uit de interviews komt naar voren dat er nog wel geoefend moet worden met het voeren van het goede gesprek hierover tussen college, raad, organisatie en initiatiefnemers. Dit gesprek vindt nu nog niet expliciet plaats. Raadsleden hebben wel behoefte aan meer duidelijkheid op dit vlak en hopen dat dit komt bij de behandeling van het participatiebeleid in de nieuwe gemeenteraad.

3.2.2. Betrokkenheid omgeving bij de ontwikkeling van de instrumenten tot nu toe

In zowel dit hoofdstuk als het vorige hoofdstuk is in verschillende alinea's ingegaan op de betrokkenheid van de omgeving (gemeenten, inwoners, bedrijfsleven, etc.) bij de voorbereiding op de Omgevingswet. Hieronder wordt dit per instrument, met deels nieuwe informatie, in een kort schema samengevat.

³⁰ Presentatie concept participatiebeleid Pijnacker-Nootdorp, d.d. 2 februari 2022



Instrument	Betrokkenheid omgeving
Omgevingsvisie	Een uitgebreid participatief proces was één van de uitgangspunten bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie. In stap 3 van de ontwikkeling (de muren) heeft een dialoog met de samenleving rondom het Panorama Pijnacker-Nootdorp plaatsgevonden. Het was de bedoeling om een fysiek panorama op te leveren in de stijl van Panorama Mesdag, maar dit kon door corona geen doorgang vinden. Het online panorama heeft ruim 3.800 online bezoekers, 793 unieke respondenten, 11.442 ingevulde vragen en negen themabijeenkomsten gekend. ³¹ Daarnaast zijn buurgemeenten, provincie en andere regionale partners uitgenodigd en betrokken in het participatieproces rondom de omgevingsvisie. Er is onder andere een aparte themasessie gehouden met regionale partners in de eerste fase van de omgevingsvisie. Op de concept omgevingsvisie zijn 300 zienswijzen ontvangen door omgevingspartners.
Omgevingsprogramma	De betrokkenheid van de omgeving bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's is beperkt vanwege de fase waar de gemeente zich nu in bevindt. In de kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de Kernen, die de raad in juni 2022 heeft vastgesteld, wordt aandacht besteed aan de inrichting van participatie. Tevens wordt door de nieuwe raad medio 2022 nieuw participatiebeleid vastgesteld waarop bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's moet worden voortgebouwd.
Omgevingsplan	Op dit moment is er één pilot omgevingsplan Tolhek in uitvoering. Hierbij is op voorhand een aantal vragen beantwoord ten aanzien van participatie: waarom kiezen we voor participatie? Wie gaan we er bij betrekken? Wie is verantwoordelijk voor het participatieproces? Hoe geven we de participatie vorm? Wat doen we met de uitkomsten? Dit heeft geresulteerd in een participatief proces waarbij een analyse is gemaakt van de belanghebbenden in het gebied met behulp van de wijkmanager. Er zijn uiteindelijk een aantal middelen ingezet om participatie vorm te geven: een themapagina over de vooraankondiging, een digitale enquête (78 respondenten), een ansichtkaart met uitnodiging en terugkoppeling en een digitale bijeenkomst op 23 september 2021. De uitkomsten van de participatiemaatregelen worden gebruikt voor een verdere uitwerking van het omgevingsplan en zijn ook meegenomen in de verdere ontwikkeling van het participatiebeleid. ³² Vanuit het ambtelijk wederhoor wordt tenslotte aangegeven dat bij de ontwikkeling van toepasbare regels een burgerpanel uit Pijnacker-Nootdorp wordt ingezet.
DSO	In het kader van de ontwikkeling van het DSO is opgetrokken met de gemeente Delft. Op dit moment wordt er conform planning gewerkt aan regionale ketentests met de regionale belanghebbende partners.

Buiten de instrument-specifieke betrokkenheid van de omgeving is Pijnacker-Nootdorp voornemens om een lokaal communicatietraject die in de bredere zin in gaat op de gevolgen van de Omgevingswet, kort voordat de Omgevingswet in gaat. Waar mogelijk, zo wordt aangegeven in de vragenlijst, wordt hierbij meegelift op de landelijke communicatietrajecten die in ontwikkeling zijn.

³¹ Mail – reactie op verslag projectleider Omgevingsvisie, d.d. 6 april 2022

³² Omgevingsplan 1.0 Tolhek, gemeente Pijnacker-Nootdorp, d.d. juni 2021, p. 45-56



3.3. Tussenbalans: nieuwe instrumenten en omgang met de omgeving

Op basis van de beschrijving en analyse in paragraaf 2.1 en 2.2 worden de deelvragen die onder dit hoofdstuk vallen beknopt beantwoord.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van het stoplichtenmodel dat als volgt kan worden toegelicht:

- **groen** betekent dat Pijnacker-Nootdorp een voldoende tot goed scoort op de deelvraag.
- **oranje** houdt in dat Pijnacker-Nootdorp bijna voldoet aan dat wat er verwacht mag worden maar dat er nog aandachtspunten zijn.
- **rood**, tenslotte, betekent dat Pijnacker-Nootdorp nog niet voldoet aan datgene wat er verwacht mag worden en/of dat er (grote) zorgen zijn voor de verdere implementatie van de Omgevingswet.

<i>In hoeverre zijn de bestaande systemen afgestemd op en te koppelen aan het nieuwe DSO?</i>
Pijnacker-Nootdorp loopt op schema als het gaat om de lokale voorbereidingen ten aanzien van het nieuwe DSO. Het VTH-systeem, de plansoftware en de software voor toepasbare regels zijn ingericht en operationeel. Landelijk en ook in Pijnacker-Nootdorp zijn er grote zorgen voor de aansluiting van het lokale deel op de landelijke voorziening. Landelijke tests op dit vlak leveren nog niet het gewenste resultaat en er moet, door het Rijk, nog veel gebeuren op dit vlak richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
<i>In welke mate voldoen de instrumenten aan de gestelde wens voor vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte?</i>
Gelet op de samenhang tussen de instrumenten is eerst veel aandacht gegaan naar het vaststellen van de omgevingsvisie. Op dit moment wordt de ruimte genomen om de benodigde stappen te zetten voor de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Deze ontwikkeling wordt weloverwogen aangegaan. De gemeente is op dit vlak zichtbaar in control en weet wat er moet gebeuren en hoe dit aan te pakken. Echter, de omgevingsvisie biedt op dit moment beperkt houvast voor de gemeenteraad om te sturen. De echt spannende keuzes waarmee de raad inhoudelijk kan sturen op de fysieke leefomgeving moeten de komende tijd nog gemaakt gaan worden. Het gaat hierbij onder andere om het ontwikkelen en afwegen van omgevingswaarden, de ruimte die wordt gelaten tussen gebiedsdelen en de rolneming van de gemeente ten aanzien van initiatieven. Hoewel Pijnacker-Nootdorp voldoende in beeld heeft welke keuzes dit zijn en hoe deze gefaseerd genomen moeten worden, ziet met name de raad op dit vlak nog wel aandachtspunten. Deze te nemen strategische besluiten vergen immers een (politiek) gesprek om te doorleven wat de verschillende keuzes daadwerkelijk gaan betekenen en wat de invloed daarvan is op de rol van de raad.
<i>In hoeverre is er al sprake van een gebiedsdekkend omgevingsplan, dat bijvoorbeeld al ruimte laat aan met lokaal maatwerk, werkt met omgevingswaarden of open normen (of van een bestemmingsplan+)?</i>
Er is nog geen gebiedsdekkend omgevingsplan waarin wordt gewerkt met omgevingswaarden of open normen. Op dit moment is er één pilot waarvan geleerd moet gaan worden. Echter, een gebiedsdekkend omgevingsplan is op dit moment ook nog niet noodzakelijk omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden en er sprake is van een overgangstermijn. Zoals het er nu naar uitziet, moet het uiteindelijke complete omgevingsplan uiterlijk 1 januari 2029 gereed zijn.
<i>Is er gemeentelijk participatiebeleid, dat aandacht heeft voor de verschillende rollen die de gemeentelijke overheid kent, afhankelijk van de opgave?</i>
Op dit moment heeft de gemeente geen participatiebeleid. Er is een voorstel opgesteld voor nieuw participatiebeleid. Dit zal medio 2022 door de nieuwe raad worden vastgesteld. Voor zover de inhoud en de uitgangspunten van het participatiebeleid bij ons bekend zijn, zien wij dat er aandacht is voor de verschillende rollen die de gemeente kent. Deze rollen zijn afhankelijk van het schaalniveau, het belang en impact van de opgave.



<p><i>Maakt de gemeente daarbij tevens onderscheid naar verschillende vormen van participatie door bewoners en ondernemers, die daarbij passen?</i></p>
<p>In het participatiebeleid wordt onderscheid gemaakt naar drie participatiecategorieën, passend bij de impact of grootte van de participatieopgave: klein, middel of groot. Bij een kleine opgave vindt uitvoering op ambtelijk niveau binnen kaders plaats; bij een middelgrote opgave wordt de portefeuillehouder betrokken bij de uitwerking, toetsing en vaststelling van een participatieplan en bij een grote opgave worden aanvullende kaders gesteld en wordt daarmee ook de raad in positie gebracht.</p>
<p><i>Is er een helder beeld van de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor participatie meer bij de initiatiefnemer wordt gelegd en welke rol de gemeente speelt bij de uitvoering hiervan?</i></p>
<p>In het concept participatiebeleid is aandacht voor de rol van de initiatiefnemer en de rol van de gemeente. Bij de raad zijn op dit vlak nog wel onduidelijkheden wat dit in de praktijk betekent, omdat het beleid nog moet worden vastgesteld en op het vlak van rolneming en participatie nog verder moet worden geoefend.</p>
<p><i>En is hierbij de rol van de raad helder omschreven?</i></p>
<p>In het participatiebeleid is de rolverdeling tussen raad, college en organisatie geëxpliciteerd. Hierin wordt benadrukt dat de raad kaderstellend is en het participatieproces toetst. Hoe participatie praktisch moet worden vorm gegeven en de rol van de raad daarbij, is nog wel een zorg bij de raad. Dit vergt een goed gesprek over rolverdeling tussen college, raad, organisatie en initiatiefnemers dat op dit moment nog niet expliciet heeft plaatsgevonden.</p>
<p><i>Hoe zijn burgers verder voorbereid op de veranderingen?</i></p>
<p>Burgers zijn goed meegenomen in de ontwikkeling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan Tolhek via verschillende participatiemaatregelen. Pijnacker-Nootdorp wil richting de inwerkintreding van de Omgevingswet nog een breder communicatietraject opzetten, waarbij mogelijk wordt aangesloten op landelijke trajecten.</p>



4. Financiën

4.1. Financiën tot aan inwerkingtreding Omgevingswet

4.1.1. Beschikbaar gesteld budget

Om de implementatie van de Omgevingswet vorm te kunnen geven is een budget beschikbaar gesteld door de raad. Er is voor de eerste twee jaar een invoeringsbudget beschikbaar gesteld van €1 miljoen, dat wordt gevoed vanuit de algemene reserve.³³ Het gaat hier vooral om het bekostigen van tijdelijke acties en de inzet in de voorbereidingsfase. Hierbij kan gedacht worden aan inzet voor het DSO, uitwerken van werkprocessen, aanpassen van vergunningsbrieven, pilot omgevingsplan, participatiebeleid, scholing, enzovoort. Dit staat los van de ontwikkeling van de omgevingsvisie, waarvoor binnen het programma Ruimte en Wonen een apart budget beschikbaar is gesteld van €100.000 voor de jaren 2019 en 2020.

Vorig jaar is aanvullend budget gevraagd via de najaarsnota 2021. Dit is een moment in het jaar waarbij wordt gekeken naar de activiteiten en werkzaamheden in het lopende jaar. Budgetten worden hierop bijgesteld. De raad heeft met de behandeling van de najaarsnota 2021 een bedrag van € 300.000 aanvullende beschikbaar gesteld voor de implementatie van de Omgevingswet in de vorm van een nieuwe bestemmingsreserve implementatie Omgevingswet.³⁴ Voor elke euro die hieruit besteed wordt, moeten het college en de organisatie terug naar de raad.

In totaal is er dus, los van de ontwikkeling van de omgevingsvisie, door de raad een bedrag van €1,3 miljoen beschikbaar gesteld om de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden.

4.1.2. Uitgaven en verantwoording

Via een monitor wordt de raad tweemaal per jaar meegenomen in de voorbereiding op de Omgevingswet. Deze monitor is niet financieel van aard, maar gaat in op de inhoud en de uitvoering van het programmaplan. De gemeenteraad wordt via de reguliere P&C-cyclus meegenomen in de financiële ontwikkelingen in het kader van de voorbereiding op de Omgevingswet. Een analyse van de P&C-documenten toont aan dat in alle P&C-producten de voorbereiding op de Omgevingswet terugkomt. Hierbij wordt ook een consistentie waargenomen tussen de doelen uit de begroting en de jaarstukken. Raadsleden geven zelf aan voldoende geïnformeerd te worden via de P&C-documenten.

In de P&C-producten wordt meer op hoofdlijnen een koppeling gemaakt tussen de (verwachte) uitgaven en hetgeen wordt gerealiseerd. Ter illustratie, in de jaarrekening 2020 is aangegeven dat onder andere de volgende resultaten zijn geboekt: monitor activiteiten voorbereiden invoering Omgevingswet, pilot omgevingsplan Tolhek, routekaart DSO. Hier staat een onttrekking van € 562.000 aan de beschikbaar gestelde gelden tegenover.³⁵ De jaarrekening 2021 is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar.

³³ Kadernota 2020 Pijnacker-Nootdorp, d.d. juli 2020

³⁴ Najaarsnota 2021 Pijnacker-Nootdorp, d.d. december 2021

³⁵ Jaarrekening 2020 Pijnacker-Nootdorp, d.d. juli 2020



De uitgaven in het kader van de voorbereiding op de Omgevingswet worden op meer detailniveau ambtelijk extracomptabel gemonitord. Hierin is een overzicht opgenomen van de ondernomen acties, inclusief realisatiecijfers en wordt vooruit gekeken naar de te maken kosten. Op basis van de ambtelijke monitoring is aangegeven dat het programma voor 2022 over voldoende middelen beschikt in het kader van de implementatieopgave. Op het moment van schrijven van dit rapport wordt, zo is aangegeven, tevens gewerkt aan de kadernota 2022. Ter voorbereiding hierop zal door het programmateam inzichtelijk worden gemaakt welke knelpunten er eventueel aankomen (zie paragraaf 4.2) en wat dit betekent voor de benodigde middelen voor 2023. Op basis daarvan moet de raad worden geïnformeerd over de laatste financiële stand van zaken. Vanuit het ambtelijk wederhoor wordt hierover aangegeven dat de kadernota 2022 ambtelijk al is afgerond en dat hierin geen financiële mutaties meer verwerkt kunnen worden. Dit betekent dat het rapport dat voor de raad inzichtelijk maakt welke knelpunten er zijn i.v.m. de implementatie en welke benodigde aanvullende financiële middelen nodig zijn, de input vormt voor de Najaarsnota 2022 en begroting 2023.

4.2. Lange termijn financieel beeld

4.2.1. Lange termijn financieel beeld

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, wordt op dit moment gewerkt aan een overzicht van de benodigde middelen voor 2023. Hoewel op de korte termijn deze inschatting gemaakt kan worden door de gemeente, kijkend naar de nadere datum van inwerkingtreding, blijkt het lange termijn financiële beeld van de Omgevingswet onzeker te zijn.

Al langere tijd agenderen verschillende landelijke onderzoeken de financiële uitdagingen die de nieuwe wet met zich meebrengt voor gemeenten.³⁶ Van het oorspronkelijke idee dat de invoering van de Omgevingswet kostenneutraal kon, wordt breder in het land erkend dat dit waarschijnlijk niet gaat lukken. De VNG is hierover in gesprek met het Rijk om te kijken of er extra geld beschikbaar kan worden gesteld aan gemeenten. Desondanks zijn er zorgen bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp of aanvullende middelen van het Rijk wel genoeg zullen zijn om de consequenties van de invoering van de Omgevingswet te kunnen dragen.

Vanuit het ambtelijk wederhoor wordt notie gemaakt van de Meicirculaire 2022. Hierin is opgenomen dat het Rijk vanuit het gemeentefonds in totaal €150 miljoen bijdraagt aan de transitiekosten die gemeenten hebben gemaakt in aanloop naar de invoering van de Omgevingswet. Deze € 150 miljoen is in de meicirculaire nog niet geboekt, maar wordt in de septembercirculaire 2022 verwerkt. Het indicatieve bedrag voor deze decentralisatie-uitkering voor Pijnacker-Nootdorp bedraagt €393.000 in 2022. Voor de jaren 2023 t/m 2025 volgt meer informatie in een latere circulaire. Ook keert het rijk in 2022 een bijdrage van €25 miljoen uit voor de noodzakelijke voorbereidingen die gemeenten moeten treffen voor de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Dit bedraagt €64.000 voor Pijnacker-Nootdorp in 2022 en €26.000 in de jaren 2023 t/m 2026.³⁷

Een lange termijn financieel beeld moet zich lopende de verdere implementatie duidelijker gaan uitkristalliseren. Benadrukt wordt door betrokkenen dat dit ook afhankelijk is van nog te maken beleidskeuzes. Bijvoorbeeld als het gaat over keuzes rondom vergunningsvrij handelen. Activiteiten vergunningsvrij maken leidt mogelijk tot minder inzet op vergunningen, maar dit kan wel invloed hebben op de inzet die gemeente moet plegen op toezicht en handhaving. Tegelijkertijd kunnen er minder leges worden geheven wat ook weer financiële gevolgen met zich meebrengt. Een

³⁶ O.a. Onderzoek transitiekosten Omgevingswet (KPMG, d.d. 3 februari 2021)

³⁷ Meicirculaire gemeentefonds 2022, d.d. 31 mei 2022.



ander voorbeeld is participatie. Een hogere ambitie op participatie, die de Omgevingswet van de gemeente vraagt, betekent meer en betere participatietrajecten. Dit heeft ook gevolgen voor de capaciteit en financiën.

Afwegingen zoals zojuist beschreven moeten nog worden gemaakt in Pijnacker-Nootdorp. Om hier meer grip op te krijgen is intern versneld gestart met een project voor de uitwerking van het financieel effectenmodel van de VNG. Hiermee worden de lange termijn financiële effecten stapsgewijs in beeld worden gebracht. Deze effecten zijn mede afhankelijk van de lessen die worden getrokken uit de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Voor de zomer van 2022 wordt verwacht dat een eerste rapport kan worden opgeleverd met de eerste inzichten. Het doel is om hier ook de raad blijvend in mee te nemen. Voor de nieuwe raad wil de organisatie een workshop organiseren om inzichtelijk te maken hoe beleidskeuzes doorwerken in de financiële effecten.

4.2.2. Afstemming capaciteit op ambities

Zoals ook in hoofdstuk 2 is toegelicht is 'capaciteit' een aandachtspunt. Zowel in het kader van de implementatie tot nu toe (door het meermaals uitstellen van de inwerkingtreding) alsook in relatie tot de lange termijn inzet van capaciteit en middelen. De Omgevingswet vraagt immers tijd, energie en aandacht en nieuwe competenties. De gevolgen van het 'anders werken' onder de Omgevingswet voelt de gemeente nu al in alle lagen van de organisatie. Ook zijn er onzekerheden richting de toekomst toe. Specifiek aanbod van technische mensen in het ruimtelijk domein is namelijk schaars waardoor het, in de transformatieopgave, enige tijd kan duren voordat de gemeente de juiste mensen op de juiste plek heeft.

Vanwege de nu al gevoelde druk op de capaciteit wordt er dit jaar gewerkt aan de afstemming van de ambitieprioritering op de capaciteitsplanning. Hierbij gaat inzichtelijk worden gemaakt hoe de ambities uit de omgevingsvisie zich gaan verhouden tot de capaciteit van de ruimtelijke afdelingen die betrokken zijn bij de implementatie van instrumenten. De inzichten die worden opgebouwd in de pilots met de andere programma's moeten de gemeente uiteindelijk helpen vooruit te kijken en helpen beoordelen of er extra capaciteit nodig is. Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat dit ook afhankelijk is van nog te maken beleidskeuzes door college en raad. De raad zal daarom, zo wordt in gesprekken aangegeven, in de loop van 2022 ook betrokken worden in de ambitieprioritering.



4.3. Tussenbalans

<i>Wat zijn de uitgaven in de afgelopen jaren geweest?</i>
In de afgelopen jaren is er €1,3 miljoen beschikbaar gesteld om de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden. Hiermee zijn tijdelijke acties en inzet in de voorbereidingsfase bekostigd, zoals het DSO, uitwerken van werkprocessen, aanpassen van vergunningsbrieven, de pilot omgevingsplan en de ontwikkeling van het participatiebeleid. Er wordt voor nu uitgegaan dat de beschikbaar gestelde middelen volstaan om de acties die in 2022 gepland staan uit te kunnen voeren.
<i>Welke uitgaven komen nog?</i>
Het ontbreekt op dit moment nog aan een lange termijn financieel beeld. Dit is mede afhankelijk van nog te maken beleidskeuzes in de ontwikkeling van de instrumenten (omgevingsplan) en afspraken over het ambitieniveau van participatie. De gemeente werkt nu versneld aan de uitwerking van het financieel effectenmodel van de VNG om grip te krijgen op het lange termijn financieel beeld.
<i>Zijn extra middelen nodig, bijvoorbeeld voor extra (ambtelijke) inzet?</i>
Het oorspronkelijke uitgangspunt van het Rijk dat de invoering en uitvoering van de Omgevingswet kostenneutraal zou kunnen plaatsvinden voor gemeenten, blijkt onhaalbaar. Dit wordt ook landelijk erkend en op geacteerd tussen VNG en Rijk. Extra middelen voor transitiekosten ter voorbereiding op de Omgevingswet zijn inmiddels door het Rijk toegezegd via de Meicirculaire 2022. De indicatieve bijdrage voor Pijnacker-Nootdorp voor 2022 komt neer op €390.000. Er kan nog niet worden gesteld of extra ambtelijke inzet nodig is. Dit is mede afhankelijk van de nog te maken beleidskeuzes. Wel wordt er op dit moment door de gemeente gewerkt aan een afstemming van de ambities op de capaciteitsvraag. Hier moet lopende 2022 meer inzicht in kunnen worden gegeven. Dit vergt ook betrokkenheid van de raad waar aandacht voor is in de organisatie.
<i>Hoe komt de uitvoering van de plannen terug in de begrotingscyclus? Hoe is dit inzichtelijk voor de gemeenteraad?</i>
In alle P&C-producten komt de voorbereiding op de Omgevingswet terug. De manier waarop doelen en resultaten inzichtelijk worden gemaakt in de opeenvolgende begrotingen en jaarrekeningen is consistent. De informatievoorziening via de P&C-cyclus over de Omgevingswet voldoet aan de wensen van de raad.
<i>Is er een aparte monitor Omgevingswet voor zolang het proces van implementatie van de wet duurt?</i>
Via een monitor wordt de raad tweemaal per jaar meegenomen in de voorbereiding op de Omgevingswet. Deze monitor is niet financieel van aard maar gaat in op de inhoud en de uitvoering van het programmaplan.



5. Rol van de raad

5.1. Betrokkenheid raad bij implementatie tot nu toe

Betrokkenheid via raads werkgroep en formele kaderstelling

Ter voorbereiding op de Omgevingswet is in samenspraak tussen het college en de raad een raads werkgroep Omgevingswet ingesteld. Het doel van deze raads werkgroep is het organiseren van een nauwe betrokkenheid van (een vertegenwoordiging van) de raad bij de belangrijke ontwikkelstappen die werden genomen. Er is in de afgelopen tijd periodiek (bijna maandelijks) een sessie geweest waarin de raads werkgroep in verschillende thema's is meegenomen en over de voorbereidingen op de Omgevingswet geïnformeerd. Wanneer een sessie relevant was voor de gehele raad, bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsvisie, werd dit aangegeven zodat alle raadsleden konden deelnemen.

Bij de omgevingsvisie is de raad stapsgewijs meegenomen via meerdere sessies. De raad heeft vanuit zijn kaderstellende rol onder de Omgevingswet ook formeel het ontwerp omgevingsvisie³⁸ en de definitieve omgevingsvisie vastgesteld.³⁹ Tevens is de raad door het college in staat gesteld om de kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de Kernen vast te stellen. Het gaat om een pilot die wordt geëvalueerd met college en raad. Deze evaluatie moet bijdragen aan een meer gestandaardiseerde toepassing van het instrument. De verwachting binnen de organisatie is dat de komende jaren meerdere pilots nodig zijn. Daarvoor is ook een implementatieperiode van vijf jaar opgenomen in de omgevingsvisie. Het is in onze ogen belangrijk dat de raad blijvend in positie wordt gebracht in het kader van deze pilots omdat in de omgevingsvisie nog beperkt sturende keuzes zijn gemaakt (zie in dit kader ook de toelichting in paragraaf 3.1.2).

Uit de interviews komt naar voren dat bij de opzet van de werkgroep expliciet is uitgesproken om de werkgroep op afstand van de politieke discussie te houden. In en door de werkgroep zijn daarom wel thema's verkend, maar geen politieke keuzes gemaakt of debatten gevoerd. Raadsleden bevestigen dat zij de apolitieke en meer procesmatige karakter van de werkgroep als prettig ervaren. Zij waarderen de nauwe betrokkenheid en periodieke informatievoorziening over de voortgang van de voorbereiding op de Omgevingswet. Echter, de raadsleden hebben het nadrukkelijke besef dat de echte dilemma's en keuzes nog gemaakt moeten worden. Er zijn, zo wordt aangegeven, nog verschillende thema's die van dusdanig belang zijn voor de rol van de raad, waar nu nog onduidelijkheid over bestaat. Op deze te maken keuzes wordt in paragraaf 5.2 verder ingegaan.

De raad is, conform afspraak, meegenomen via een tweejaarlijkse monitor over de stand van de zaken van de Omgevingswet en via de reguliere P&C-cyclus. Deze monitor is louter inhoudelijk van aard en biedt geen inzicht in de financiële stand van zaken rondom de implementatie. De raad heeft in oktober 2021 de meest recente monitor ontvangen waarin de focus ligt op de stand van zaken van de ontwikkeling van de kerninstrumenten.⁴⁰ Op dit moment wordt gewerkt aan een volgende monitor die de raad waarschijnlijk in juni 2022 zal ontvangen. In de organisatie wordt tevens gewerkt aan een definitieve planning van de nog te nemen besluiten in het kader van de minimale actielijst van de VNG.⁴¹

³⁸ Raadsbesluit ontwerp Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp, d.d. 13 april 2021

³⁹ Raadsbesluit vaststelling Omgevingsvisie Pijnacker-Nootdorp, d.d. 25 november 2021

⁴⁰ Raadsmonitor stand van zaken implementatie Omgevingswet, d.d. 1 oktober 2021

⁴¹ Mailwisseling TwynstraGudde – Organisatie Pijnacker-Nootdorp, d.d. 4 mei 2021



Tenslotte zijn het college en de organisatie ook bezig met een inwerkprogramma voor de raad, specifiek om te kijken welke kennis en inzichten de (nieuwe) raad nog nodig heeft op het vlak van de Omgevingswet.

5.2. Samenspel college en raad onder de Omgevingswet

Het 'anders werken' onder de Omgevingswet met nieuwe instrumenten betekent ook wat voor het samenspel tussen het college en de raad. Hieronder staan we stil bij de beslissingsbevoegdheid van de raad (5.2.1) en het college (5.2.2) en de besluiten die op dit vlak nog moeten worden genomen.

5.2.1. *Beslissingsbevoegdheid van de raad onder de Omgevingswet en te nemen besluiten*

De raad is gekend in zijn verantwoordelijkheid om de concept en definitieve omgevingsvisie vast te stellen. Ook zal de raad uiteindelijk gaan besluiten over het omgevingsplan waarin het beleid juridisch wordt vastgelegd op de thema's waarvoor dat relevant is. De raad heeft en houdt onder de Omgevingswet tevens het budgetrecht en adviesrecht en is verantwoordelijk voor het vaststellen van het participatiebeleid en de omgevingswaarden. De planning is erop gericht dat medio 2022 de richtinggevende keuzes op het gebied van participaties heeft gemaakt bij de vaststelling van het nieuwe participatiebeleid. De ontwikkeling en vaststelling van omgevingswaarden staat, zo blijkt uit de documenten en gesprekken, daarentegen nog in de kinderschoenen. Raadsleden gaven eind februari 2022 aan dat hier het gesprek nog over op gang moet worden gebracht. Op dit vlak moeten dus nog duidelijk keuzes worden gemaakt door de raad.

Lopende de implementatie is door de organisatie een overzicht gemaakt waarin de taken en rollen van het college en de raad onder de Omgevingswet zijn geadmistreerd. Dit is omgezet in de nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving' waarin een antwoord wordt gegeven op de vraag wie waar en wanneer welke rol heeft. Over dit onderwerp zijn met de raads werkgroep ook voorbereidend twee bijeenkomsten geweest. Door de nieuwe raad wordt voornoemde nota besluitvormend behandeld.

Een belangrijk onderwerp dat een plek krijgt in de nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving' is de wijze waarop de raad om wil gaan met verzaamd adviesrecht. Verzaamd adviesrecht is voor die ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien waarvan de gemeenteraad zijn adviserende rol wil blijven uitvoeren, zoals ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact en activiteiten die niet overeenkomstig de bestaande beleidskaders zijn.

Nu is het nog zo dat de raad een 'verklaring van geen bedenkingen' kan geven voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan (buitenplanse omgevingsplanactiviteiten). Onder de Omgevingswet is het andersom. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit kan het college van B&W dus niet zelfstandig afdoen. Als de gemeenteraad een negatief advies geeft dan mag het college de omgevingsvergunning niet verlenen. De raad heeft hiermee een verzaamd, bindend adviesrecht.⁴²

Uit de sessie met de raad (van eind februari 2022) komt naar voren dat bij de raad nog beperkt het beeld bestaat wat dit verzaamd adviesrecht gaat betekenen en dat het onvoldoende duidelijk is wat dit betekent voor het samenspel met het college. De gemeenteraad dient vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet wel het besluit te nemen over de gevallen waarin zij een bindend advies wenst te geven. Regelt de gemeenteraad niets dan hoeft het college niet naar de gemeenteraad voor de activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan. Hier moeten dus nog expliciete afspraken over worden gemaakt.

⁴² Zie artikel 16.15a lid b. onder 1 Omgevingswet



Daarnaast zijn er nog een aantal technische besluiten te nemen door de raad. Dit zijn besluiten die onderdeel uitmaken van de lijst met minimale acties van de VNG. Het gaat hierbij om:

- De procedures en regels voorkeursrecht en onteigenen (eis – bedrijfsmatig).
- De procedures en regels van het kostenverhaal (eis – juridisch).
- Aanpassing verordening planschade in nadeelcompensatie (eis – bedrijfsmatig).
- De legesverordening (eis – juridisch).
- Het instellen van de Gemeentelijke Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit (eis – juridisch).
- De mandaatregeling (eis – juridisch).
- De Algemene Plaatselijke Verordening (*geen minimale actie*).
- Verordeningen waarin wordt verwezen naar WABO wetgeving (*geen minimale actie*).
- De omzetting van de inspraakverordening in de participatieverordening (*geen minimale actie*).

Zoals eerder ook al is aangegeven wordt op dit moment gewerkt aan een laatste versie van de planning van de nog te nemen technische besluiten in het kader van de minimale actielijst van de VNG. Omdat dit document nog niet definitief is, hebben de onderzoekers deze niet kunnen opnemen in deze conceptrapportage. Vanuit de organisatie wordt over deze planning aangegeven dat deze voorziet in het tijdig kunnen nemen van de benodigde technische besluiten voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een soortgelijk beeld komt ook naar voren uit de meest recente planning van september 2021. Hieruit blijkt dat de gemeente goed op weg is voor de ontwikkeling van de kerninstrumenten van de Omgevingswet en dat (technische) te nemen besluiten in beeld zijn en de besluitvormingstermijnen in de tijd uiteen zijn gezet.⁴³

5.2.3 Beslissingsbevoegdheid van het college onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet verandert er ook het een en het ander voor de beslissingsbevoegdheid van het college van B&W. Zoals eerder gezegd zal dit expliciet worden gemaakt in de op korte termijn vast te stellen nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving'. Op de belangrijkste onderwerpen wordt hieronder beknopt ingegaan.

Het college heeft, conform mag worden verwacht, de besluitvorming over de omgevingsvisie door de raad voorbereid. De raad heeft hierbij kaders gesteld aan de inhoud door de omgevingsvisie vast te stellen. In de Omgevingswet is het vaststellen van het omgevingsprogramma verder een bevoegdheid van college. Omdat het college de raad hierbij wel in positie wil brengen, is er gewerkt aan een kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de kernen. Het omgevingsplan zal, in lijn met de omgevingsvisie en de nog op te stellen omgevingsprogramma's, door de raad worden vastgesteld. Het college zal de besluitvorming hierover, in lijn met de omgevingsvisie, voorbereiden.

Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan. Zoals eerder beschreven geeft de gemeenteraad advies over die buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvan de raad heeft vastgelegd gebruik te willen maken van het adviesrecht. Over deze werkwijze zijn door de geïnterviewde raadsleden wel de nodige zorgen uitgesproken. Voor de reguliere voorbereidingsprocedure geldt namelijk een uiterlijke afhandelingstermijn van acht weken. In die periode zal ook de gemeenteraad zijn advies moeten uitbrengen aan het college. Elke procedure waarbij ook de gemeenteraad in positie komt, zal binnen zeer korte tijd moeten worden doorlopen. De VNG adviseerde hier eerder al over dat de gemeenteraad en het college van B&W hierover indringend over in gesprek moeten gaan om tot een werkbare invulling te komen.⁴⁴

⁴³ Planning voorbereiding invoering Omgevingswet Pijnacker-Nootdorp, d.d. september 2021

⁴⁴ VNG – Handreiking voor gemeenteraden Rol gemeenteraad bij afwijkingen van het Omgevingsplan, d.d. september 2017



Vanuit het gesprek met de raadsleden ontstaat het beeld dat dit gesprek nog beperkt heeft plaatsgevonden. Hoewel de raad via presentaties is meegenomen over het adviesrecht⁴⁵, is bij de geïnterviewde raadsleden onvoldoende duidelijk hoe de gemeente straks aan de gestelde termijnen kan gaan voldoen, waar de raad iets wel en niet van mag vinden en wat dit betekent voor de rolinvulling van de raad, in samenspel met het college. Hier moet volgens betrokkenen vanuit de organisatie meer duidelijkheid over komen bij de behandeling van de nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving'.

5.3. Tussenbalans

<p><i>Hoe is raad geïnformeerd gedurende het gehele proces? Hoe wordt de raad in de toekomst geïnformeerd over alles rondom de uitvoering van de Omgevingswet?</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Via de formele weg en via de werkgroep Omgevingswet?
<p>Vanaf 2019 is er een intensief proces doorlopen met de raad om de omgevingsvisie te ontwikkelen. Daarin is de raad stapsgewijs meegenomen in een ruime hoeveelheid sessies, naast de reguliere behandeling van de besluitvorming. Verder is er bijna iedere maand een sessie geweest waarin de raads werkgroep in verschillende thema's is meegenomen en geïnformeerd. Wanneer een sessie relevant was voor de gehele raad, werd een sessie voor alle raadsleden opengesteld. De raad is tevens meegenomen via een periodieke inhoudelijke monitor. De betrokkenheid en informatievoorziening wordt gewaardeerd door de raad. Door het apolitieke karakter van de betrokkenheid moet door de raad over de spannende keuzes nog het gesprek worden gestart of moeten richtinggevend besluiten nog worden genomen. Het gaat hierbij onder andere om het ontwikkelen en afwegen van omgevingswaarden, de ruimte die wordt gelaten tussen gebiedsdelen en de rolname van de gemeente ten aanzien van initiatieven. Als gevolg heeft de raad op dit moment nog niet scherp voor ogen hoe zal worden omgegaan met participatie, omgevingswaarden en het samenspel met het college op het vlak van het verzaamd adviesrecht.</p>
<p><i>Waarover moet de raad beslissen?</i></p> <p>De raad heeft besloten over de omgevingsvisie, besluit nog over het omgevingsplan en behoudt het budget- en adviesrecht.</p> <p>De komende tijd staan er nog verschillende belangrijke besluiten gepland: het participatiebeleid, de nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving' en verschillende technische besluiten vanuit de lijst van de minimale acties van de VNG. De raad moet ook een besluit nemen over de omgevingswaarden en heeft hier ook nog de tijd voor. Hierover moet het goede gesprek tussen college en raad echter nog worden opgestart.</p>
<p><i>En waarover beslist het college?</i></p> <p>Het college is het bevoegde gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning.</p> <p>Onder de Omgevingswet is ook het vaststellen van het omgevingsprogramma een bevoegdheid van het college. De raad is hierbij in positie gebracht via het vaststellen van een kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de kernen. Aandachtspunt is dat de raad gestructureerd blijft worden meegenomen in de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's. Binnen de omgevingsprogramma's moeten namelijk keuzes 'landen' die eerder bij de vaststelling van de omgevingsvisie nog niet zijn gemaakt. Het gaat hierbij onder andere om thematische versus gebiedsgerichte inzet, de inzet van participatie en de impact van activiteiten op omgevingswaarden.</p>
<p><i>Hoe wordt er in de nieuwe situatie omgegaan met verzaamd adviesrecht?</i></p> <p>Er wordt op dit moment een advies en raadsvoorstel voorbereid voor het verzaamd adviesrecht. De nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving', waarin hierop wordt ingegaan, wordt door de nieuwe raad besluitvormend behandeld. Voor</p>

⁴⁵ Presentatie Adviesrecht gemeenteraad bij buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten Pijnacker-Nootdorp, d.d. 29 september 2021



de geïnterviewde raadsleden is op dit moment beperkt duidelijk welke uitgangspunten de gemeente wil hanteren omtrent verzaamd adviesrecht en wat dit betekent voor de rolinvulling van de raad.

Waar ligt onder de Omgevingswet beslisruimte voor de raad? Waar niet?

De gemeente heeft voldoende duidelijk in beeld waar de beslisruimte voor de raad wel en niet ligt. De raad beslist over de omgevingsvisie als belangrijkste document met het strategische beleid voor de lange termijn en over het omgevingsplan waarin het beleid juridisch wordt vastgelegd op de thema's waarvoor dat relevant is. Het programma is daarentegen een bevoegdheid van het college waarbij de raad wel een rol wordt gegeven via een kaderstellende notitie ter voorbereiding op de ontwikkeling.

Via de nota 'Sturing Fysieke leefomgeving' bepaalt de nieuwe raad waarover hij adviesrecht wil hebben.

Waar kan de raad tussentijds bijsturen? Waar niet?

Alle instrumenten die de raad heeft om bij te sturen, blijven beschikbaar. De raad heeft en houdt het budgetrecht en beslist over alle P&C producten. De Omgevingswet verandert daar niets aan.

Wat geeft de raad aan het college via delegatie/mandaat?

Dit wordt bepaald in de nota 'Sturing Fysieke Leefomgeving' en de mandaatregeling/het mandaatbesluit. Voor beide besluiten geldt dat deze nog moeten worden genomen.



6. Conclusies en aanbevelingen

In paragraaf 6.1 zijn de hoofdconclusies beknopt geformuleerd. Deze zijn gebaseerd op de deelconclusies die we hebben getrokken over de verschillende aspecten die in dit onderzoek centraal staan (paragraaf 6.2). De deel- en hoofdconclusies leiden tot een aantal aanbevelingen voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp (paragraaf 6.3).

6.1. Hoofdconclusies

- De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft de implementatie gestructureerd en doordacht aangepakt.
- De gemeente heeft een goed beeld van wat er op haar af komt en wat er nog moet gebeuren, en is hiermee 'in control'.
- De verantwoordelijkheid voor de implementatie wordt breed gevoeld binnen de organisatie en het college. De betrokkenheid van de raad met de inzet van de raadswerkgroep wordt gewaardeerd en functioneert goed. De politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid geeft een stevig en solide fundament voor de veranderopgave.
- Te verwachten is dat de gemeente klaar is voor de inwerkingtreding. In de zin dat klaar zal zijn wat klaar moet zijn.⁴⁶
- Daarbij is (ook voor de langere termijn) nog wel aandacht nodig voor de ontwikkeling van het anders werken, de lange termijn financiën, de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities en de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsprogramma's.
- Tegelijkertijd valt op dat belangrijke strategische keuzes nog gemaakt moeten worden. Keuzes waarmee de raad inhoudelijk sturing geeft aan de fysieke leefomgeving. Deze keuzes zijn voorzien in de komende (transformatie)fase. Eerst is ingezet op het voldoen aan de minimale eisen voor de inwerkingtreding.
- Juist die strategische keuzes zijn ingewikkeld én bepalend voor de manier waarop de bedoeling van de Omgevingswet ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Ook stellen deze keuzes de raad in staat om inhoudelijk zijn kaderstellende rol in te vullen.

Het gaat om keuzes als:

- Welke omgevingswaarden vinden we belangrijk?
- Hoe wegen we de verschillende omgevingswaarden af ten opzichte van elkaar?
- Op welke omgevingswaarden willen we wel of juist niet sturen als gemeenten?
- Wat zijn onze ruimte ambities en hoe prioriteren we die?
- Hoeveel ruimte laten we voor verschil tussen gebiedsdelen?
- Hoe gaan we om met participatie en de omgeving?
- Welke ruimte laten we aan initiatiefnemers en in welke mate gaan we daarbij 'ontregelen'?
- Welke rol pakken we als gemeente op de verschillende initiatieven?
- En welk passend instrumentarium zetten we daarop in?
- Hoe geven we invulling aan het verzaamd adviesrecht?

⁴⁶ In paragraaf 6.2 wordt in de vorm van deelconclusies aangegeven hoever de gemeente is wat betreft organisatie, instrumenten, omgeving, financiën en rol van de raad.



6.2. Deelconclusies

Organisatie

De voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gestructureerd georganiseerd. De ondersteunende rol van het programma heeft eraan bijgedragen dat de benodigde actielijnen in de organisatie zijn uitgewerkt. Hierbij wordt nadrukkelijk het onderscheid gemaakt tussen de transitiefase (dat wat gereed moet zijn voor de invoering van de Omgevingswet) en een transformatiefase (dat wat na de inwerkingtreding kan worden opgepakt).

In het kader van de transitiefase zijn bestuur, raad en organisatie voldoende in positie gebracht. De veranderende werkprocessen zijn in concept gereed en er wordt geoefend met nieuwe 'omgevingstafels'. Ook in de regio lukt het de gemeente om positie in te nemen en te oefenen met de veranderende werkprocessen.

Er is al langere tijd een organisatieontwikkelproces aan de gang waarbij aandacht is voor het 'anders werken' onder de Omgevingswet. Dit is begonnen via 'uitnodigingsplanologie' in 2014 en heeft zich doorgezet in de beleidsontwikkeling onder de omgevingsvisie. Specifieke scholing moet vanwege corona en het meermaals uitstellen van de wet nog worden gefaciliteerd. Het daadwerkelijk *doorleven* van het 'anders werken' moet daarom gaan plaatsvinden in het kader van de transformatiefase.

Instrumenten

Gelet op de samenhang van de kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan is in eerste instantie veel aandacht uitgegaan naar het vaststellen van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie moet als strategische kapstok dienen waar het omgevingsprogramma en het omgevingsplan verder op kunnen worden gebaseerd. Op dit moment worden de nodige stappen gezet om deze instrumenten te ontwikkelen. De gemeente weet wat er op dit vlak moet gebeuren en werkt hier stapsgewijs en incrementeel aan.

Echter, de omgevingsvisie biedt op dit moment beperkt houvast voor de gemeenteraad om te sturen. De echt spannende keuzes waarmee de raad inhoudelijk kan sturen op de fysieke leefomgeving moeten de komende tijd nog worden gemaakt. Het gaat hierbij onder andere om het ontwikkelen en afwegen van omgevingswaarden, de ruimte die wordt gelaten tussen gebiedsdelen, de rolneming van de gemeente ten aanzien van initiatieven en het adviesrecht van de raad. Hoewel Pijnacker-Nootdorp voldoende in beeld heeft welke keuzes dit zijn en hoe deze gefaseerd gemaakt moeten worden, ziet met name de raad op dit vlak nog wel aandachtspunten. Deze te nemen strategische besluiten vergen immers een (politiek) gesprek om te doorleven wat de verschillende keuzes daadwerkelijk gaan betekenen en wat de invloed daarvan is op de rol van de raad.

Pijnacker-Nootdorp loopt op schema als het gaat om de lokale voorbereidingen ten aanzien van het lokale DSO. Het VTH-systeem, de plansoftware en de software voor toepasbare regels zijn ingericht en operationeel. Landelijk en ook in Pijnacker-Nootdorp zijn er echter grote zorgen voor de aansluiting van het lokale deel op de landelijke voorziening. Landelijke tests op dit vlak leveren nog niet het gewenste resultaat. Vanuit het Rijk moet er de komende tijd nog veel gebeuren op dit vlak richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Omgeving

Op dit moment heeft de gemeente geen participatiebeleid. Er is een voorstel opgesteld voor nieuw participatiebeleid dat medio 2022 door de raad zal worden vastgesteld. In het concept participatiebeleid is aandacht voor de verschillende rollen die de gemeente kent. Deze rollen zijn afhankelijk van het schaalniveau, het belang en de impact van de opgave. Daarbij is ook de rolverdeling tussen de raad, het college en de organisatie geëxpliciteerd. Echter, hoe



participatie praktisch moet worden vormgegeven en wat de rol van de raad daarbij is, is nog wel een zorg bij de raad. Dit vergt een goed gesprek over rolverdeling tussen college, raad, organisatie en initiatiefnemers dat op dit moment nog niet expliciet heeft plaatsgevonden.

Burgers zijn verder goed meegenomen in de ontwikkeling van de omgevingsvisie en het omgevingsplan Tolhek via verschillende participatiemaatregelen. De gemeente wil richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog een breder communicatietraject opzetten, waarbij mogelijk wordt aangesloten op landelijke trajecten.

Financiën

In de afgelopen jaren is er €1,3 miljoen beschikbaar gesteld om de invoering van de Omgevingswet voor te bereiden. Hiermee zijn tijdelijke acties en inzet in de voorbereidingsfase bekostigd, zoals DSO, uitwerken van werkprocessen, aanpassen van vergunningsbrieven, de pilot omgevingsplan en de ontwikkeling van het participatiebeleid. Er wordt voor nu uitgegaan dat de beschikbaar gestelde middelen volstaan om de acties die in 2022 gepland staan uit te kunnen voeren.

Het ontbreekt op dit moment echter nog aan een lange termijn financieel beeld. Dit is mede afhankelijk van nog te maken beleidskeuzes in de ontwikkeling van de instrumenten (omgevingsplan) en afspraken over het ambitieniveau van participatie. De gemeente werkt nu daarom versneld aan de uitwerking van het financieel effectenmodel van de VNG om grip te krijgen op het lange termijn financieel beeld. Hier moet medio 2022 meer duidelijkheid over komen via een eerste rapportage.

Rol van de raad

Vanaf 2019 is er een intensief proces doorlopen met de raad om de omgevingsvisie te ontwikkelen. Daarin is de raad stapsgewijs meegenomen in een ruime hoeveelheid sessies, naast de reguliere behandeling van de besluitvorming. Verder is er bijna iedere maand een sessie geweest waarin een specifiek ingestelde raads werkgroep in verschillende thema's is meegenomen en geïnformeerd. Wanneer een sessie relevant was voor de gehele raad, werd een sessie voor alle raadsleden opengesteld. De raad is tevens meegenomen via een periodieke inhoudelijke monitor. De betrokkenheid en informatievoorziening wordt gewaardeerd door de raad.

Door het apolitieke en meer informerende karakter van de betrokkenheid moet door de raad over de spannende keuzes nog het gesprek worden gestart of moeten richtinggevend besluiten nog worden genomen. Het gaat hierbij onder andere om het ontwikkelen en afwegen van omgevingswaarden, de ruimte die wordt gelaten tussen gebiedsdelen en de rolname van de gemeente ten aanzien van initiatieven. De raad heeft als gevolg op dit moment nog niet scherp voor ogen hoe zal worden omgegaan met participatie, omgevingswaarden en het samenspel met het college op het vlak van het verzaamd adviesrecht.

Onder de Omgevingswet is ook het vaststellen van het omgevingsprogramma een bevoegdheid van het college. De raad is hierbij voor het eerst in positie gebracht via het vaststellen van een kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de kernen. Aandachtspunt is dat de raad gestructureerd meegenomen blijft worden in de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's. Binnen de omgevingsprogramma's moeten namelijk keuzes 'landen' die eerder bij de vaststelling van de omgevingsvisie nog niet zijn gemaakt. Het gaat hierbij onder andere om thematische versus gebiedsgerichte inzet, de inzet van participatie en de impact van activiteiten op omgevingswaarden.



6.3. Aanbevelingen

Hieronder zijn, op basis van de hoofd- en deelconclusies een aantal aanbevelingen geformuleerd in het kader van de verdere implementatie van en het werken onder de Omgevingswet.

Organisatie – samenspel raad, college en organisatie

- A.** Zet de huidige samenwerking tussen raad, college en organisatie door, bij voorkeur ook met de inzet van de raads werkgroep.
B. De komende tijd worden de kerninstrumenten omgevingsplan en omgevingsprogramma verder ontwikkeld. Organiseer als college periodiek bijeenkomsten met de raad en de organisatie om het 'anders werken' onder het omgevingsprogramma en omgevingsplan met elkaar te oefenen, te doorleven en hier lering uit te trekken. Zet hierbij het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie centraal. Bijvoorbeeld via fictieve casussen op het vlak van participatie en het afwijken van het omgevingsplan.

Rol van de raad bij instrumenten en consequenties van de te maken keuzes (financieel en capaciteit)

- In het kader van de *transformatiefase* moet de raad meer inhoudelijke sturing gaan geven op de leefomgeving. Geef daartoe als raad aan het college de opdracht om te komen met een overzicht van de nog te maken strategische keuzes en een planning wanneer deze ter besluitvorming aan de raad worden voorgelegd. Verzoek het college, bij het verstrekken van het overzicht, ook expliciet een koppeling te maken tussen de te nemen strategische keuzes en consequenties ten aanzien van financiën en (ambtelijke) capaciteit. Weeg als raad af in welke mate inhoudelijke en strategische keuzes ook echt te realiseren zijn gelet op de financiële ruimte en capaciteit die de gemeente heeft.

Het gaat om keuzes als:

- Welke omgevingswaarden vinden we belangrijk?
 - Hoe wegen we de verschillende omgevingswaarden af ten opzichte van elkaar?
 - Op welke omgevingswaarden willen we wel of juist niet sturen als gemeenten?
 - Wat zijn onze ruimte ambities en hoe prioriteren we die?
 - Hoeveel ruimte laten we voor verschil tussen gebiedsdelen?
 - Hoe gaan we om met participatie en de omgeving?
 - Welke ruimte laten we aan initiatiefnemers en in welke mate gaan we daarbij 'ontregelen'?
 - Welke rol pakken we als gemeente op de verschillende initiatieven?
 - En welk passend instrumentarium zetten we daarop in?
 - Hoe geven we invulling aan het verzaamd adviesrecht?
- Op het moment dat deze (hierboven genoemde) keuzes landen in omgevingsprogramma's, moet de positie van de raad bij de programma's worden versterkt. De raad is in positie gebracht via het vaststellen van een kaderstellende notitie voor het omgevingsprogramma Groen in en om de kernen. Van belang is het college ook met een (uitgewerkte) planning te laten komen die inzicht biedt wanneer en op welke manier de raad verder betrokken wordt bij de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's. Dit kan aan de hand van een kaderstellende notitie per nieuw op te stellen omgevingsprogramma, waarin ook een reflectie wordt gegeven hoe geleerd is van de eerdere programma's en de wijze waarop de keuzes uitpakken. Op deze manier blijft de raad gestructureerd meegenomen worden in de ontwikkeling van de omgevingsprogramma's.



Rol van de raad – monitoring

4. **A.** Vul de inhoudelijke monitor, die periodiek aan de raad wordt verstrekt, expliciet aan met de thema's die de komende tijd extra aandacht vragen. Verantwoord hierbij in elk geval de volgende onderwerpen: de ontwikkeling van het anders werken, de lange termijn financiën, de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities en de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsprogramma's.

- B.** Verzoek als raad aan het college om, een jaar na inwerkingtreding van de wet, een vervolgmeting uit te (laten) voeren op dezelfde aspecten als deze nulmeting, te weten: organisatie, instrumenten, omgeving, financiën en rol van de raad.

Voorzitter Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp
Dhr. F. van der Linden
Cc: dhr. J. van der Haas, ambtelijk secretaris van de
Rekencommissaris

onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Omgevingswet
nadere informatie G. Bouter
verzenddatum 9 augustus 2022
zaaknummer 1302978
briefnummer 1198061
uw brief van 23 juni 2022
uw kenmerk

Geachte heer Van der Linden,

Allereerst danken wij u hartelijk voor uw verrichte onderzoek. Wij hebben daar met interesse kennis van genomen en maken graag gebruik van de geboden mogelijkheid om een reactie te geven op uw rapport: Quickscan voorbereiding Omgevingswet. Wij houden daarbij de indeling van uw rapport aan.

Organisatie voorbereiding Omgevingswet

In 2019 hebben wij de eerste stappen gezet, en de uitkomsten daarvan gedeeld met de raad, om te komen tot waar wij nu zijn. Lessen uit eerdere decentralisatieopgaven hebben daarbij hun uitwerking gehad op de manier waarop wij de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben willen organiseren.

U concludeert in uw onderzoek dat de voorbereiding gestructureerd is georganiseerd en de ondersteunende rol van het programma eraan bij heeft gedragen dat de benodigde actielijnen in de organisatie zijn uitgewerkt.

Hierin zien wij een positieve bevestiging van de gekozen inrichting van de programmastructuur waarbij "samen" in plaats van sturing "van bovenaf" centraal stond. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk samen in de lijn geoefend, worden samen fouten gemaakt en wordt samen geleerd. Het betreft hier echter, zoals u ook aangeeft in uw rapportage, een "zware verbouwing terwijl de winkel open is." De implementatie van de Omgevingswet én de reguliere werkzaamheden hebben van de verbouwing, door de breed gevoelde verantwoordelijkheid, flexibiliteit en doorzettingsvermogen, geen hinder ondervonden. U haalt in uw rapport aan dat de organisatie zich bewust is van de uitdagingen van de nieuwe wet, maar dat de implementatie niet wordt geproblematiseerd. Dit herkennen wij als één van de krachten van onze organisatie. De uitdagingen die er zijn worden bewust als kans aangegrepen om verder te ontwikkelen. Wij zijn trots op de wendbaarheid die de organisatie hierin laat zien en maken dan ook graag een groot compliment aan de ambtelijke organisatie.

In het kader van "Anders werken" onder de Omgevingswet zijn wij in februari jl. gestart met de initiatieventafel en de planbegeleidingstafel die samen de "omgevingstafels" vormen. Dit is een voortvloeisel van de uitnodigingsplanologie die wij sinds de intrede in 2014 hanteren en verder toegepast hebben. De omgevingstafels worden positief ontvangen door zowel public professionals als initiatiefnemers. Wij leren hierin hoe het "ja mits" uitgangspunt van de Omgevingswet toegepast kan worden waarbij een goede balans ontstaat in het beschermen en benutten van de leefomgeving.

Wij kijken er naar uit om verder te werken aan de transformatie in het ruimtelijk domein. Zoals u in het rapport aanhaalt, zien we inderdaad een gelijkenis in onze aanpak van de implementatie van de Omgevingswet met die van de decentralisatieopgave van het sociaal domein. Na de “transitiefase” waarbij de overgang van “oud” naar “nieuw” wordt begeleid, begint het échte werk pas wanneer nieuwe werkwijzen en systemen warm zijn gedraad, de kinderziekten zijn overwonnen en het beleid en de praktijk stapsgewijs gaan transformeren om te functioneren in de “geest” van de nieuwe wetgeving.

Om de transitie te begeleiden hebben wij het “Spoorboekje processen Omgevingswet” gemaakt waarin wij de verschillende werkprocessen in beeld hebben gebracht en geprioriteerd voor het verbeteren en herijken in het ruimtelijk domein. Daarin hebben wij heldere kaders meegegeven waarmee de organisatie aan de slag is gegaan. Hierin is ook aandacht voor de regionale samenwerking. Wij voelen ook de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan het verhelderen en verbeteren van de regionale samenwerkingsprocessen met onze regionale partners. Op 17 mei 2022 hebben wij als gemeente Pijnacker-Nootdorp een belangrijke bijdrage geleverd in de organisatie van een succesvolle regionale samenwerkingsdag. Op deze dag stond samen oefenen en samen leren over het functioneren van de “keten” binnen de Omgevingswet centraal. De bijeenkomst is bezocht door circa 100 regionale professionals en is hoog gewaardeerd. Wij dragen graag actief bij aan het goed functioneren van de regionale samenwerking, waar mogelijk investeren we hierin vanuit het besef dat wij als Pijnacker-Nootdorp geen eiland zijn. Wij leren dus ook als regionale partners en medeoverheden van elkaar in deze belangrijke veranderopgave in het ruimtelijk domein. Iedere organisatie ziet de opgave op zich afkomen er bereidt zich op “eigen wijze” hierop.

U benoemt in het rapport dat wij het “echt” anders werken zien als een ontwikkeltraject van lange adem en dat wij de organisatie-ontwikkelopgave zien als onderdeel van de transformatie. Dit herkennen wij! De organisatie streeft naar een stapsgewijze ontwikkeling waarbij de krachten van de organisatie worden benut en versterkt. De omvang van de ontwikkelopgave wordt gaandeweg bepaald en opgepakt, daarbij wordt beoordeeld wat er nodig is en wordt daaraan gewerkt. Waar nodig wordt bijgestuurd. Dit in de wetenschap dat grootscheepse verandertrajecten zelden leiden tot een goed resultaat. In deze aanpak zien wij de kracht van de ambtelijke organisatie en tegelijkertijd ook de kwetsbaarheid die de organisatie durft te tonen als het gaat om grote ontwikkelopgaven. Kwetsbaar durven zijn zien wij als een belangrijke waarde die bijdraagt aan het ontwikkelvermogen van de organisatie. Wij zien de transformatieopgaven dan ook met vertrouwen tegemoet.

(Beleids)instrumenten

Wij herkennen de door u geschetste aanpak van de totstandkoming van de omgevingsvisie. Wij kijken daarin terug op een intensieve en interessante ontwikkelperiode waarin de ambtelijke organisatie, het college en de raad hebben samengewerkt om te komen tot een gedragen omgevingsvisie voor onze gemeente. Ook hierin hebben wij bewust de samenwerking gezocht met de raad en de regionale partners. U constateert dat de totstandkoming van de omgevingsvisie conform de uitgangspunten vanuit de startnotitie is verlopen en dat dit - procesmatig gezien - naar wens van de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Wij zien hierin een bevestiging van de waarde die een dergelijk kaderstellende notitie heeft bij grote beleidsontwikkelingen. Wij zijn erkentelijk voor de bijdrage die de raad en de griffie hebben geleverd aan het proces van de omgevingsvisie, terwijl wij als samenleving en als gemeente ons moesten aanpassen vanwege de gevolgen van de coronapandemie.

In uw rapport geeft u over de inhoud van de omgevingsvisie aan dat de omgevingsvisie gebruik maakt van “ontwikkelbeelden” en “perspectieven” en dat wij niet hebben gewerkt met omgevingswaarden. Daarmee concludeert u dat de visie vooral een ontwikkelbeeld geeft en niet fungeert als

briefnummer 1198061

sturingsinstrument. Wij zien de omgevingsvisie als een stip op de horizon waarmee wij het beleid in de komende jaren gaan uitwerken en concretiseren in de beleidsinstrumenten “omgevingsprogramma en omgevingsplan”. Het is een bewuste keuze geweest van college en raad om samen van “grof” naar “fijnmazig” en van “visie naar plan” het beleid te ontwikkelen waarbij wij de complexiteit van de inhoudelijke opgave zien en erkennen. Wij hebben daarbij wel degelijk aandacht voor de omgevingswaarden. Wij zijn er niet van overtuigd dat het toevoegen van de omgevingswaarden als sturingsinstrument in het stadium van visievorming nodig is. Wij zien daarin ook een extra en onnodige complexiteit omdat het vastleggen van dergelijke waarden verplichtingen met zich meebrengt die wij nog niet kunnen overzien in dit stadium. Om die reden kiezen wij ervoor om bij de uitwerking van de instrumenten omgevingsprogramma en omgevingsplan te wegen hoe wij de beleidskeuzes uitwerken en hoe de wij omgevingswaarden zullen meenemen als sturingsinstrument in de te behalen doelstellingen. Bij het vaststellen van de omgevingsvisie hebben wij aangegeven voornemens te zijn om het huidige beleid in vijf jaar tijd om te zetten naar nieuw in de omgevingsprogramma’s. De huidige bestemmingsplannen dienen uiterlijk eind 2029 volledig omgezet te zijn in het omgevingsplan. Wij werken aan een concreter beeld voor de jaren 2023, 2024 en zullen na ervaring te hebben opgedaan met het “Programma Groen in en om de Kernen” een voorstel doen voor de prioritering van de omgevingsprogramma’s voor de komende jaren.

Voor het omgevingsplan geldt dat we inderdaad gestart zijn met de Pilot Tolhek. Wij hebben in dit proces veel geleerd over de ontwikkeling van het omgevingsplan. Wij komen graag bij de raad terug om de stand van zaken en de lessen te delen. In verband met de volle raadsagenda en het besluit begin dit jaar om de invoeringsdatum uit te stellen tot 1 januari 2023 is de planning hiervoor uitgesteld.

Wij zijn met de griffie in gesprek om de planning voor de behandeling van de onderwerpen die raken aan de Omgevingswet te bespreken en te concretiseren voor de komende maanden. Wij zijn ons ervan bewust dat er nog genoeg te delen en te bespreken is met de raad en dat dat een behoorlijk beslag legt op de drukke raadsagenda.

Informatiepositie raad

U geeft in het rapport aan dat het opvalt dat er voldoende duidelijk in beeld is welke keuzes gemaakt moeten worden zowel bij het college, de organisatie als de raad. We zijn ervan overtuigd dat de stapsgewijze aanpak ons en de raad helpt om de implementatie en de daarbij behorende beleidskeuzes op een zorgvuldige wijze plaats te laten vinden. Wij zijn ons ervan bewust dat het nodig is om de komende jaren de omgevingsprogramma’s echt te gaan ontwikkelen en daarbij blijvend aandacht te hebben voor het in positie brengen van de raad. Terecht punt, dit heeft onze aandacht. Uitwerking van beleid is van zowel het college als de raad, ieder vanuit zijn eigen rol. Vanuit onze rol dragen wij voorstellen aan om tijd en ruimte te reserveren voor de inhoudelijke gesprekken met de raad tijdens de ontwikkelfase van de beleidsinstrumenten. Wij staan klaar om de raad ook vraaggericht te faciliteren in de eigen positie.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

DSO – voor wat betreft het DSO liggen we op schema en we hopen dat het systeem straks voldoende comfort geeft en dat de koppeling met de landelijke voorziening goed functioneert. Zoals gezegd participeren wij in regioverband in verschillende werkgroepen om de koppelingen te testen en de werkprocessen met de regionale partners te stroomlijnen.

Participatiebeleid

Over het participatiebeleid heeft u goed verwoord hoe wij tegen het thema aankijken en het belang dat wij daaraan hechten. Het belang dat wij als college en raad hechten aan het thema komt geheel overeen. Op basis hiervan hebben wij het concept-participatiebeleid uitgewerkt, in de uitwerking is de input van de raad - opgehaald tijdens de inspiratiesessie van 1 september 2021 - verwerkt. De conceptstukken zijn op 12 juli door het college vastgesteld en zijn voor de raads cyclus van de maand september aangeboden. Wij kijken ernaar uit om onze uitwerking te presenteren en met de raad op inhoud te bespreken. Na de zomer starten wij met een traject waarbij wij "participatie" over het participatiebeleid vorm gaan geven. Hiermee kunnen wij gelijk oefenen met het in de praktijk brengen van het beleid.

Financiën

Het initiële uitgangspunt van het Rijk dat de invoering en uitvoering van het Rijk kostenneutraal plaats kon vinden is een utopie gebleken. Een betere en snellere uitvoering van wetgeving en een zorgvuldig en transparante wijze van participatie met de omgeving vragen meer tijd en meer geld, zeker gedurende de implementatie en de transformatiefase tot en met 2029. Dit is nog steeds onderwerp van gesprek tussen het Rijk en de VNG omdat steeds duidelijker wordt dat de invoering van de nieuwe wet niet kostenneutraal kan. In de meicirculaire is aangekondigd dat gemeenten een tegemoetkoming gaan ontvangen voor het jaar 2022. Voor onze gemeente gaat het om een bedrag van bijna vier ton. Verwerking hiervan wordt verwacht via de septembercirculaire. Budget voor de komende jaren is nog onderwerp van gesprek. Voor de voorbereiding van de invoering van de wet in onze gemeente heeft de raad €1,3 miljoen beschikbaar gesteld. Met de aangekondigde compensatie van het rijk verwachten wij dat de beschikbare middelen voldoende zijn voor het uitvoeren van de geplande activiteiten in 2022-2023. Aandacht voor de financiële kaders blijft uiteraard van belang en wij werken op dit moment aan een financieel beeld voor de lange termijn. De uitkomsten hiervan zijn mede afhankelijk van nog te maken beleidskeuzes in de ontwikkeling van de instrumenten (omgevingsprogramma en omgevingsplan) en afspraken over het ambitieniveau van participatie.

Rol van de raad

Wij zijn goed op weg, maar de opgave is groot en complex. Wij zijn ons er terdege van bewust dat de verbouwing nog niet is afgerond en belangrijke keuzes door de raad genomen moeten worden. Wij hebben tot de verkiezingen de raad periodiek geïnformeerd over en betrokken bij de wijze waarop wij het proces om te komen tot deze keuzes vorm willen geven. Over het proces van besluitvorming en de taak en rolverdeling tussen college en raad, hebben wij voorstellen uitgewerkt in de nota Sturing fysieke Leefomgeving. Wij verwachten deze nota na het reces met de raad te bespreken, waar nodig aan te vullen om daarna voor besluitvorming aan de raad aan te bieden. Over de precieze planning verwachten wij na het zomerreces duidelijkheid te geven. Wij hebben de acties die (technische) besluiten van de raad vragen in beeld en bespreken deze met de griffie. Prioritering van de besluiten is deels afhankelijk van de definitieve invoeringsdatum van de wet. Helaas is duidelijkheid hierover pas in oktober-november 2022 te verwachten, dit is een complicerende factor voor de planning in de komende maanden. Wij verwachten in september-oktober een goed beeld te hebben en de planning waar nodig aan te passen. Wij kunnen niet uitsluiten dat sommige (technische) besluiten pas in het eerste kwartaal van 2023 gepland kunnen worden. Hoewel soms onwenselijk, schatten wij in dat dit geen grote gevolgen heeft voor de uitvoering.

Proces komende tijd

briefnummer 1198061

1. Na het zomerreces volgt er een aangepaste planning van de (technische) besluiten die nodig zijn in de transitiefase. Dit doen wij in overleg met de griffie. De planning wordt bepaald door de agendacommissie. Waar nodig adviseren wij over de prioritering en de gevolgen van mogelijke verlating in de besluitvorming.
2. Het concept participatiebeleid is inmiddels aangeboden voor behandeling in de raad van september 2022.
3. De Nota Sturing Fysieke leefomgeving wordt in september-oktober in aparte sessies met de raad voorbereid. Daarin willen we de raad breed voorzien van informatie en meenemen in hoe we tot enkele voorstellen zijn gekomen en welke afwegingen daarbij te maken zijn. Wij verwachten de nota gereed te hebben voor besluitvorming in december 2022. Vanwege het belang van verzaamd adviesrecht van de raad, is het vaststellen van deze notitie vóór de invoeringsdatum nodig.
4. Wij doen ervaring op met de beleidsinstrumenten omgevingsprogramma en omgevingsplan. De doorwerking van de twee instrumenten op elkaar heeft daarbij onze specifieke aandacht, zowel inhoudelijk als op het gebied van de planning van de omzetting van ons beleid van oud naar nieuw. Daarbij zullen wij ook aandacht hebben voor de omgevingswaarden als sturingsinstrument. Wij verwachten hierover bij de raad terug te komen in de eerste helft van 2023.
5. Op dit moment zijn wij nog bezig met het in beeld brengen van de langetermijn financiële gevolgen van de Omgevingswet. Deze hangen samen met de keuzes die nog volgen bij de beleidsinstrumenten zoals hierboven verwoord bij punt 2. Afhankelijk van de mogelijkheden in de raadsplanning, nemen wij de raad mee in onze eerste opgedane inzichten in kwartaal vier van 2022 of kwartaal één van 2023. Wij nemen de raad graag mee in de te maken keuzes en de gevolgen die daarbij worden ingeschat of verwacht. Het in beeld brengen van de financiële gevolgen is niet in één keer klaar. We gaan het inzicht opbouwen in relatie tot de te maken beleidskeuzes. Hierin zullen wij steeds ook aandacht hebben voor afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities.
6. Wij starten vanaf nu met de ontwikkelopgave van de organisatie en met een scholingsprogramma voor de medewerkers.
7. De raad is gewend om tweemaal per jaar de "monitor met stand van zaken implementatie Omgevingswet" van ons te ontvangen. Vanwege de tijd die onze mensen hebben besteed om mee te werken aan dit rekenkameronderzoek en de overlap in de thematiek, hebben wij de vrijheid genomen om de planning voor de eerstvolgende monitor op te schuiven naar het eerste kwartaal 2023. In de volgende monitor zullen wij alle in het rapport genoemde thema's toevoegen aan onze monitor en daarover aan de raad rapporteren.

Aanbevelingen

In uw aanbevelingen aan ons zien wij zowel een bevestiging van wat wij hiervoor reeds in gang hebben gezet als een uitnodiging om de raad op een gestructureerde wijze te blijven informeren en waar mogelijk te faciliteren in het besluitvormingsproces. Hieronder treft u onze reactie op aanbevelingen die aan ons gericht zijn.

1a - Zet de huidige samenwerking tussen raad, college en organisatie door, bij voorkeur ook met de inzet van de raads werkgroep.

Reactie: De huidige vorm van samenwerken, met inzet van de raads werkgroep, zetten wij graag voort.

1b - De komende tijd worden de kerninstrumenten omgevingsplan en omgevingsprogramma verder ontwikkeld. Organiseer als college periodiek bijeenkomsten met de raad en de organisatie om het 'anders werken' onder het omgevingsprogramma en omgevingsplan met elkaar te oefenen, te doorleven

en hier lering uit te trekken. Zet hierbij het samenspel tussen de raad, het college en de organisatie centraal. Bijvoorbeeld via fictieve casussen op het vlak van participatie en het afwijken van het omgevingsplan.

Reactie: Wij zijn graag bereid om sessies te organiseren met de raad. Wij blijven de samenwerking met de raad zoeken en zullen daarin altijd investeren. Wij laten het aan de raad over of dergelijke sessie raadsbreed nodig zijn, of dat de raads werkgroep volstaat.

4a - Vul de inhoudelijke monitor, die periodiek aan de raad wordt verstrekt, expliciet aan met de thema's die de komende tijd extra aandacht vragen. Verantwoord hierbij in elk geval de volgende onderwerpen: de ontwikkeling van het anders werken, de lange termijn financiën, de afstemming van de beschikbare capaciteit op de ambities en de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsprogramma's.

Reactie: Wij zullen bij de uitwerking van de volgende inhoudelijke monitor ook ingaan op de thema's die de komende tijd extra aandacht vragen.

4b - Verzoek als raad aan het college om, een jaar na inwerkingtreding, een vervolgmeting uit te laten voeren op dezelfde aspecten als deze nulmeting, te weten: organisatie, instrumenten, omgeving, financiën en rol van de raad.

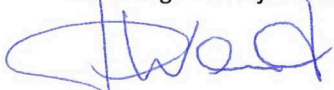
Reactie: Hoewel deze aanbeveling aan de raad wordt gedaan, maken wij van de gelegenheid gebruik hier een reactie op te geven. Wij vinden dit een goed idee. Graag beoordelen wij op een later moment of één jaar na inwerkingtreding een passend moment is voor een vervolgmeting. Wij verwachten dat het inregelen van de uitvoering in de eerste 1,5 -2 jaar de nodige tijd en energie gaat kosten.

Tot slot

Wij zijn content met de huidige stand van zaken en zijn ook trots op de wijze waarop wij, samen met de raad en andere betrokkenen, deze opgave oppakken en tot uitvoer brengen. Het gesprek met u en de raad over uw bevindingen en uw aanbevelingen aan ons zien wij dan ook met plezier tegemoet. U doet ook aanbevelingen aan de raad. Indien de raad uw aanbevelingen op wil volgen dan staan wij er uiteraard voor open om ook daar het gesprek over te voeren zoals dat eerder over dit thema ook is gebeurd. Tijd en ruimte hiervoor reserveren is een belangrijk aandachtspunt gezien de volle raadsagenda.

Wij vertrouwen erop dat met bovenstaande reactie aan uw verzoek is voldaan.

Hoogachtend,
het college van Pijnacker-Nootdorp,



J.P.R. Woudstra
secretaris



B.D. Lugthart

burgemeester

Rekenkamercommissie **Pijnacker-Nootdorp**

bezoek Oranjeplein 1, 2641 EZ Pijnacker

post Postbus 1, 2640 AA Pijnacker

telefoon 14 015

e-mail info@pijnacker-nootdorp.nl

internet www.pijnacker-nootdorp.nl