



Impactanalyse Omgevingswet

Almelo

Eindrapport

57406 – Openbaar

17 april 2018

Berenschot

Impactanalyse Omgevingswet

Eindrapport

Rens Baltus, André Oostdijk, Daniël Huisman, Anne-Fleur Geneste

17 april 2018

Berenschot

Inhoudsopgave

1.	Impactanalyse Omgevingswet	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Invalshoeken van de impactanalyse	4
1.3	Verantwoording	4
1.4	Opzet van de rapportage	5
2.	Spoor 1 – Kerninstrumenten (Visie en Beleid)	7
2.1	Wat vraagt de Omgevingswet?	7
2.2	Waar staat Almelo nu?	8
2.3	Aanbevelingen	10
3.	Spoor 2 - Digitalisering en ICT	14
3.1	Wat vraagt de Omgevingswet?	14
3.2	Waar staat Almelo nu?	15
3.3	Aanbevelingen	20
4.	Spoor 3: Werkwijze, houding en gedrag	24
4.1	Wat vraagt de Omgevingswet?	24
4.2	Waar staat Almelo nu?	25
4.3	Aanbevelingen	30
5.	Hoe nu verder?	35
5.1	Invoering van de Omgevingswet is een complexe veranderopgave	35
5.2	Algemene aanbevelingen	35
5.3	Routeplanner en mogelijke activiteiten	38
5.4	Mogelijke pilots en experimenten	39

Bijlagen:

1. Overzicht gesprekspartners
2. Overzicht vigerende bestemmingsplannen
3. Overzicht vigerende verordeningen
4. Analysemodel werkwijze, houding & gedrag

1. Impactanalyse Omgevingswet

1.1 Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2021 in werking. De wetgever beoogt met deze wet het brede scala aan wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Tegelijkertijd introduceert de Omgevingswet nieuwe beleidsinstrumenten en een andere benadering van de fysieke leefomgeving. Begrippen als bestuurlijke afwegingsruimte, integrale benadering, gebiedsgerichte aanpak en participatie illustreren dat.



Om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de Omgevingswet voor Almelo heeft de gemeente ons gevraagd een impactanalyse uit te voeren. De voorliggende rapportage doet verslag van de uitkomsten hiervan en geeft op hoofdlijnen inzicht in de implementatieopgave voor Almelo.

1.2 Invalshoeken van de impactanalyse

De Omgevingswet is in het voorjaar van 2016 door de Eerste Kamer aangenomen en daarmee een feit. De Omgevingswet is te karakteriseren als een raamwet die door middel van lagere regelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen) nadere concretisering krijgt. Het complex van wet- en regelgeving was ten tijde van de impactanalyse nog in ontwikkeling, waardoor de gevolgen van de wet nog niet in detail zijn uitgekristalliseerd. Dat neemt niet weg dat de impact van de wet op onderdelen goed te duiden is. Daarbij hebben we ons geconcentreerd op de volgende drie domeinen (onderzoeksporen):

- 1) Kerninstrumenten (visie en beleid).
- 2) ICT en Digitalisering.
- 3) Werkwijze, houding en gedrag.

Per spoor hebben we op hoofdlijnen in kaart gebracht wat de huidige situatie is, welke veranderingen de Omgevingswet met zich meebrengt en wat de gevolgen zijn voor Almelo. Vervolgens hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd die richting geven aan de implementatie van de Omgevingswet in de komende jaren.

1.3 Verantwoording

De impactanalyse is uitgevoerd aan de hand van de stappen in onderstaand schema:



Voor de uitvoering van de analyse hebben we per spoor een deels overlappende en deels specifieke benadering gevolgd. Voor alle sporen zijn interviews gehouden en is beschikbare documentatie bestudeerd zoals Masterplan Almelo, het Informatiebeleidsplan 2016-2020 en het Plan van aanpak implementatie Omgevingswet Almelo. In bijlage 1 is een overzicht van gesprekspartners opgenomen. De impact van de Omgevingswet op het gebied van ICT en Digitalisering is in beeld gebracht met behulp van de QuickScan DSO. Ook hebben we de 'Dag van de Omgevingswet' georganiseerd met als doel de kennis over de Omgevingswet te delen én gezamenlijk met medewerkers van Almelo na te denken over de gevolgen van de Omgevingswet (zie kader).

Impressie 'Omgevingswet in één dag'

Op 8 november 2017 vond de Dag van de Omgevingswet plaats, in de Schouw in Almelo. In totaal waren er circa 60 deelnemers, vanuit verschillende onderdelen van de organisatie van de gemeente Almelo. De dag maakte onderdeel uit van een analyse van de impact van de Omgevingswet voor de gemeentelijke organisatie. Doel van dag was om samen op interactieve wijze te verkennen wat de Omgevingswet betekent voor ieders werkzaamheden.

De dag werd geopend door middel van een vraaggesprek met Janke Krommendijk, ambtelijk opdrachtnemer voor de invoering van de Omgevingswet bij Almelo, en Sander Weertman, projectleider Omgevingswet. Daarna werden de deelnemers via een prikkelende presentatie meegenomen in de hoofdlijnen van de Omgevingswet. Hierbij is vooral ingegaan op de aanleiding voor de Omgevingswet: de samenleving vraagt om andere manieren van werken en een andere rol en houding van gemeenten en medewerkers. Vanuit de zaal werden vragen gesteld zoals: wat is straks de rol van de gemeenteraad? Hoe zit het met rechtsbescherming onder de Omgevingswet? Hoe geef je op een goede manier invulling aan participatie? Om deelnemers op een luchtige manier te 'overhoren' werd de ochtend afgesloten met een digitale pubquiz.

Na de lunch hadden de deelnemers de keuze uit een drietal sessies om op verschillende manieren nader kennis te maken met de Omgevingswet: de Game Omgevingswet, Escaperoom Omgevingswet en een dialoogsessie. De dag werd afgesloten door Janke Krommendijk, met de aankondiging dat de dag niet op zichzelf staat, maar nog een vervolg zal krijgen.

Opbrengst van de dag is dat een groot deel van de medewerkers van de gemeenten geprikkeld is na te denken over de betekenis van de Omgevingswet voor Almelo en ieders eigen werkzaamheden. Dit is een belangrijke stap voor een succesvolle implementatie van de Omgevingswet in Almelo.

1.4 Opzet van de rapportage

De hoofdstukken 2, 3 en 4 bevatten onze analyses per spoor. Hierbij gaan we steeds eerst in op wat de Omgevingswet vraagt (van een gemeentelijke organisatie). Dit zetten we vervolgens af tegen waar Almelo nu staat met betrekking tot het betreffende spoor. Tot slot analyseren we welke opgave hieruit voortvloeit voor de invoering van de Omgevingswet.

Achtereenvolgens gaan we in op de 'Kerninstrumenten (visie en beleid)', 'ICT en digitalisering' en 'Werkwijze, houding en gedrag'. De analyses per spoor monden in hoofdstuk 5 uit in aanbevelingen voor de invoering van de Omgevingswet in Almelo.



Spoor 1: Kerninstrumenten (visie en beleid)

Hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk:

- De introductie van zes nieuwe kerninstrumenten
- Het huidige totstandkomingsproces van visie en beleid voor de fysieke leefomgeving

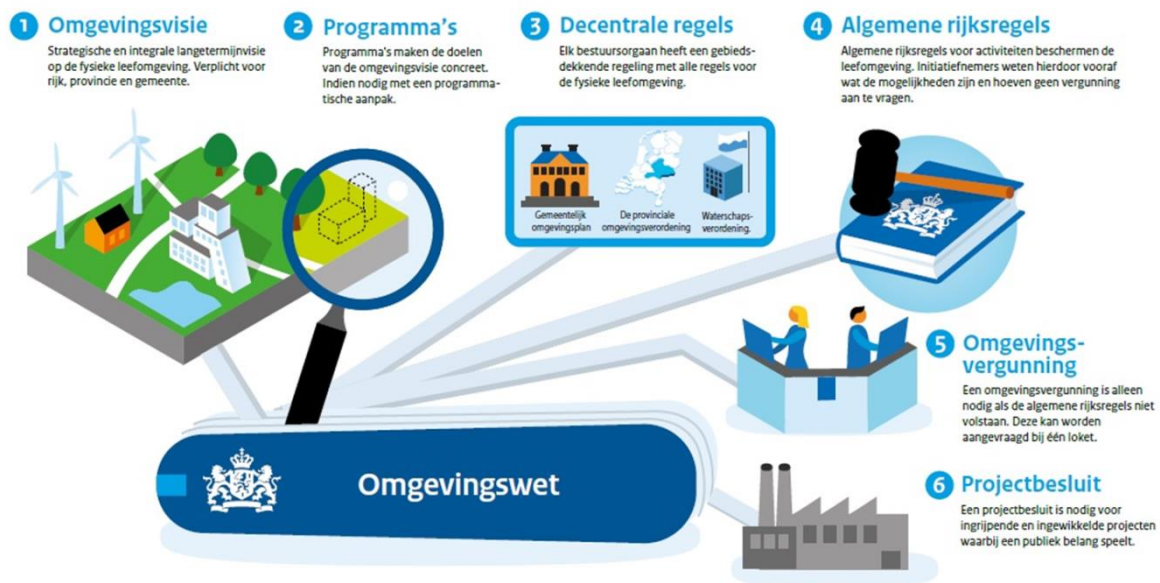
Berenschot

2. Spoor 1 – Kerninstrumenten (Visie en Beleid)



2.1 Wat vraagt de Omgevingswet?

Het spoor kerninstrumenten heeft onder meer betrekking op de visievorming en beleidsontwikkeling ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet introduceert zes nieuwe kerninstrumenten die in de plaats komen van huidige instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen (zie onderstaande figuur). De gemeente krijgt in meer of mindere mate met ieder van deze instrumenten te maken. Met name de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's zijn van belang voor Almelo.



Uiterlijk in 2024 moet Almelo over een eigen *omgevingsvisie* beschikken. Deze omgevingsvisie is vormvrij, maar dient op hoofdlijnen de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving in Almelo te beschrijven. Hierbij krijgt Almelo meer lokale (bestuurlijke) afwegingsruimte, onder meer op het gebied van milieu, en zijn thema's zoals gezondheid en (sociale) veiligheid expliciet onderdeel van de fysieke leefomgeving.

Ook staat de gemeente voor de uitdaging om de omgevingsvisie te vertalen naar *programma's* (waarin de gemeente uitwerkt hoe ze de geformuleerde doelstellingen wil realiseren en een gebiedsdekkend *omgevingsplan* (waarin de gemeente randvoorwaarden voor mogelijke ontwikkelingen stelt). In het omgevingsplan moet de gemeente alle bestaande regels en bepalingen ten aanzien van de fysieke omgeving bundelen. Hierbij krijgt Almelo meer lokale (bestuurlijke) afwegingsruimte, onder meer op het gebied van milieuaspecten zoals bodem en geluid. Zo kan de gemeente – afhankelijk van de gewenste kwaliteit van een bepaald gebied – binnen een bandbreedte soepelere of juist strengere normen hanteren. Ook zullen voor sommige activiteiten geen algemene rijksregels meer gelden. Dat betekent dat Almelo meer ruimte krijgt om afwegingen te maken over welke regels de gemeente passend vindt voor activiteiten zoals horeca, sportfaciliteiten en kantoren.

Belangrijke principes voor de nieuwe kerninstrumenten zijn¹:

1. *Participatie van en samenwerking met de samenleving.* De Omgevingswet schrijft voor dat overheden bij visie- en planvorming en het ontwikkelen van programma's aangeven op welke wijze zij burgers, bedrijven en andere partijen hebben betrokken bij de totstandkoming ervan. Ook aanvragers van vergunningen moeten

¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, 18 juni 2014

aangeven hoe ze invulling hebben gegeven aan participatie. De Omgevingswet vermeldt niet aan welke procesvereisten participatie dient te voldoen en welke vormen al dan niet acceptabel zijn. Het is aan de gemeente Almelo om hier invulling aan te geven. Hoe helpt de Omgevingswet de gemeente om in vroegtijdig stadium belanghebbenden te betrekken bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit in de fysieke leefomgeving? Wat is dan 'vroegtijdig', wie zijn 'belanghebbenden' en wat is 'betrekken bij'? Welke organisatievorm, discipline of kwaliteiten zijn hiervoor nodig?

2. *Gebiedsgericht maatwerk.* De Omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk. Zo kan Almelo onder meer op het gebied van milieu – binnen een bandbreedte – zelf regels en normen formuleren. De gedachte hierachter is dat in de lokale context betere afwegingen gemaakt kunnen worden, passend bij de aard van een gebied of opgave. Hoe wil Almelo de geboden ruimte inzetten om gebiedsgericht maatwerk in concrete projecten te leveren? En hoe ver wil Almelo gaan bij het leveren van maatwerk (per gebied)?
3. *Integrale benadering.* Met de Omgevingswet wordt de fysieke leefomgeving op een integrale manier benaderd. De nieuwe kerninstrumenten hebben dan ook betrekking op de gehele fysieke leefomgeving en kennen een bredere reikwijdte dan huidige instrumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen. Denk hierbij aan onderwerpen zoals gezondheid en veiligheid. Ook bij de omgang met initiatieven en vergunningaanvragen wordt een integrale benadering gevraagd: steeds staat het initiatief of een gebied centraal. De integrale benadering moet bijdragen aan een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede (integrale) kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Overeenkomstig de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet zal voor Almelo bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een omgevingsplan van rechtswege ontstaan. Dit bestaat uit de vigerende bestemmingsplannen en bepaalde algemene milieuregels die niet meer terugkomen in het nieuwe Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De wijze waarop dit geschiedt, wordt nog nader uitgewerkt in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

In theorie krijgt Almelo relatief lang de tijd om een omgevingsplan vast te stellen: in 2029 dient de gemeente een omgevingsplan te hebben dat volledig voldoet aan de vereisten van de Omgevingswet. In de praktijk ligt dit echter anders. Het omgevingsplan van rechtswege hoeft bij inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet te voldoen aan de eisen die de Omgevingswet aan het omgevingsplan stelt, maar iedere wijziging van het omgevingsplan van rechtswege dient wel meteen te voldoen aan de nieuwe eisen².

2.2 Waar staat Almelo nu?

Om inzicht te geven in de impact van de Omgevingswet op het gebied van visievorming en beleid analyseren we aan de hand van de drie geïntroduceerde principes (participatie, gebiedsgericht maatwerk en integrale benadering) welke stappen Almelo moet zetten om tot de nieuwe kerninstrumenten te komen. Hiertoe hebben we diverse gesprekken gevoerd en de bestaande visies, beleidsdocumenten en bestemmingsplannen bestudeerd.

Visies ten aanzien van de fysieke leefomgeving

In de gesprekken zijn het Masterplan (2004) en het Ruimtelijk plan voor de binnenstad van Almelo (2011) als belangrijkste visies ten aanzien van de fysieke leefomgeving benoemd. Daarnaast zijn er nog diverse andere visies en beleidsdocumenten, waaronder een Woonvisie Almelo 2020 (2012) en de recent vastgestelde mobiliteitsvisie. Hierna gaan we kort op de genoemde visies.

² Memorie van toelichting bij wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, juni 2017

- Het *Masterplan* is in 2004 vastgesteld door de gemeenteraad. Het plan bestaat uit diverse onderdelen: een beschrijving van opgaven, ruimtelijke visie op de stad, verdieping op thema's, kernprojecten en een realisatiestrategie. Het Masterplan kent een relatief brede scope – met onder meer thema's zoals wonen, gezondheid, veiligheid – en is daarmee integraal van aard te noemen. In het Masterplan wordt de visie gebiedsgericht (in vijf plandelen) uitgewerkt. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de vijf gebieden samen niet de gehele gemeente beslaan.
- De *Woonvisie 2020* is in 2012 vastgesteld en heeft de titel '*Almelo, Stad voor Mensen*'. De visie benoemt de volgende centrale opgaven: De stad sociaaleconomisch in balans brengen, inzetten op duurzaamheid en de nadrukkelijke wens om de woonconsument centraal te stellen. De woonvisie is opgesteld in samenwerking met corporaties. Ook zijn diverse andere stakeholders, waaronder zorg- en welzijnsinstellingen geïnterviewd.
- Op 9 januari 2018 heeft Almelo een nieuwe *mobilitieitsvisie* vastgesteld, getiteld '*Almelo op weg naar 2030*'. Bij het opstellen van de mobiliteitsvisie zijn via zogenaamde 'Wereldcafés' diverse partijen betrokken, zoals scholen, bedrijven en de fietsersbond. Ook heeft afstemming met regiogemeenten en de provincie plaatsgevonden. De mobiliteitsvisie moet als inhoudelijke bouwsteen dienen voor een op te stellen omgevingsvisie, maar er is bij de totstandkoming ervan niet specifiek rekening gehouden met de Omgevingswet en de nieuwe kerninstrumenten.



In diverse gesprekken is benoemd dat een groot deel van de bestaande visies (met als belangrijkste voorbeeld het Masterplan) gedateerd is en dat het in Almelo aan een heldere, actuele, integrale visie op de fysieke leefomgeving ontbreekt. Diverse gesprekspartners gaven ook aan dat er relatief weinig samenhang is tussen bestaande visies en beleidsdocumenten ten aanzien van de fysieke omgeving en dat de mate waarin integraal wordt gewerkt varieert per persoon. In praktijk vaak wordt vaak ad hoc gehandeld (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van nieuwe initiatieven), waarbij een kompas voor handelen ontbreekt.

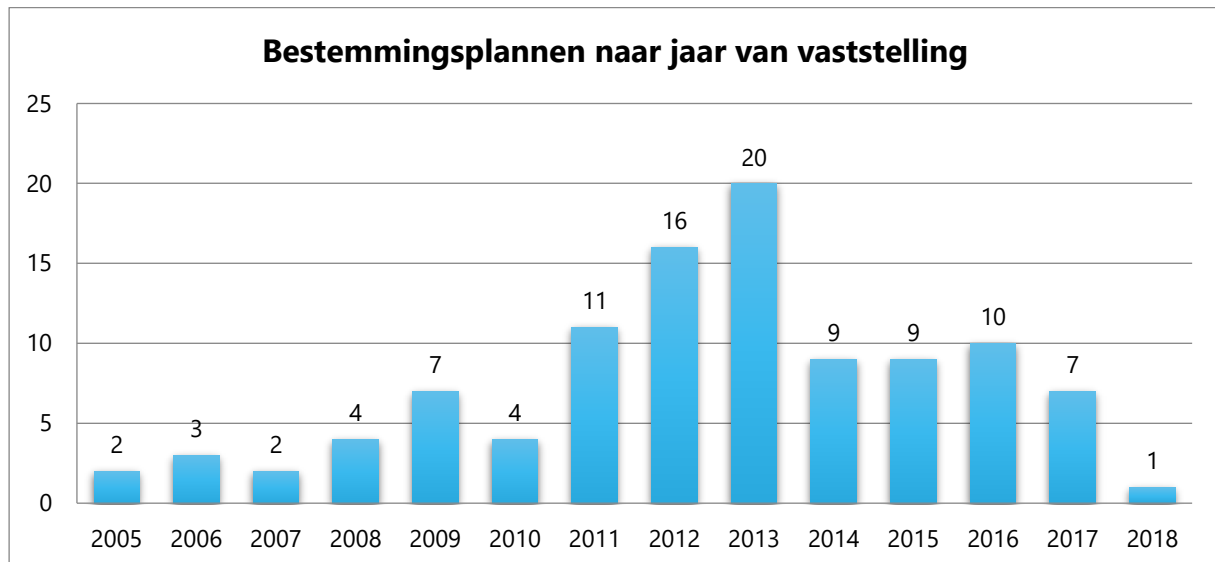
De implementatie van de Omgevingswet – met de nieuwe kerninstrumenten - wordt ambtelijk als een grote kans gezien om in samenwerking met de stad een nieuw kompas te ontwikkelen dat sturing geeft aan de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en de uitvoeringspraktijk van ambtenaren. Waar tijdens de economische crisis Almelo blij was met elk initiatief, ziet de gemeente nu steeds meer vragen op zich afkomen. Om deze vragen in goede banen te kunnen leiden en invulling te geven aan urgente opgaven zoals de energietransitie bestaat er een grote behoefte aan de ontwikkeling van een integrale visie op de fysieke leefomgeving met bijbehorende kaders.

Op het gebied van participatie is Almelo nog zoekende. Bij de ontwikkeling van visie en beleid worden wel maatschappelijke partijen betrokken, maar participatie van en samenwerking met de samenleving is volgens diverse gesprekspartners nog niet in de organisatie verankerd. Dat betekent dat de mate van participatie bij de ontwikkeling van beleid en initiatieven sterk persoonsafhankelijk is. Wel wordt geëxperimenteerd met participatie, onder meer bij de herontwikkeling van een schoolgebouw en de ontwikkeling van een landgoed.

Alhoewel er onder andere in de woonvisie de ambitie wordt uitgesproken om gebiedsgericht te gaan werken met bewoners, is er volgens de gesprekspartners in de praktijk in Almelo nog geen sprake van een gebiedsgerichte benadering van de fysieke leefomgeving. De stap naar meer gebiedsgericht werken maakt wel onderdeel uit van de ingezette organisatieontwikkeling. Hierbij zou het sociaal domein, waar reeds met stadsdeelmanagers wordt gewerkt, als voorbeeld kunnen dienen.

Bestemmingsplannen en verordeningen

Momenteel zijn er 105 vigerende bestemmingsplannen voor Almelo³. Het meest recente bestemmingsplannen stamt uit 2018 en de oudste bestemmingsplannen zijn in 2005 vastgesteld (zie de onderstaande grafiek). In bijlage 2 is een volledig overzicht van alle vigerende bestemmingsplannen opgenomen.



Naast deze bestemmingsplannen kent Almelo diverse vigerende verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Hierbij gaat het in ieder geval om⁴:

- 13 verordeningen op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer.
- 10 verordeningen op het gebied van milieu.
- Delen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

In bijlage 3 is een overzicht van verordeningen ten aanzien van de fysieke leefomgeving opgenomen.

Alle genoemde bestemmingsplannen en verordeningen dienen volgens de Omgevingswet uiteindelijk op te gaan in één digitaal omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Het omgevingsplan is als instrument meer dynamisch van aard dan het huidige bestemmingsplan: het is eerder een weergave van de dan bestaande situatie (wat kan en mag in Almelo?) dan een plan voor de verdere ontwikkeling van een locatie. Het is aan initiatiefnemers om de gegeven ruimte te gebruiken om initiatieven te ontplooiën die passen binnen de nog te ontwikkelen omgevingsvisie van Almelo. De uitdaging is om toe te werken naar één integraal omgevingsplan met daarin regels en normen die passen bij de visie van Almelo op en de eigenschappen van een bepaald gebied.

2.3 Aanbevelingen

We constateren dat er voor Almelo een actuele integrale visie op de fysieke leefomgeving ontbreekt en dat er veel enthousiasme – en urgentie – wordt gevoeld voor de ontwikkeling van een omgevingsvisie. Daarbij is het met het huidige aantal van 105 bestemmingsplannen en de grote spreiding in actualiteit van deze plannen een grote uitdaging om te komen tot één omgevingsplan. Het is bijvoorbeeld zeer aannemelijk dat bestemmingsplannen die stammen uit 2009 langs andere lijnen zijn opgesteld dan de bestemmingsplannen uit 2017. Daarom vraagt het

³ Bron: www.ruimtelijkeplannen.nl, peildatum: 28 februari 2018

⁴ Bron: www.overheid.nl, peildatum: 17 november 2017

opstellen van een congruent omgevingsplan – dat past bij de te ontwikkelen omgevingsvisie – om meer dan alleen het samenvoegen van de bestaande bestemmingsplannen.

Alhoewel de Invoeringswet ruimte laat om pas in 2024 een omgevingsvisie vast te stellen en in 2029 een volledig omgevingsplan te hebben, bevelen we aan om reeds eerder te starten met het experimenteren met en ontwikkelen van deze nieuwe kerninstrumenten. Allereerst bieden de nieuwe kerninstrumenten – met onderliggende principes – kansen om een impuls te geven aan het reeds ingezette organisatieontwikkelingstraject. Daarnaast helpt het experimenteren met de nieuwe kerninstrumenten medewerkers, bewoners, bedrijven en maatschappelijke partners van Almelo om te leren werken met de Omgevingswet. Zo kan Almelo toewerken naar betere verankering van integraal, participatief en gebiedsgericht werken in de organisatie en haar dienstverlening verbeteren, passend bij de wens om met de Omgevingswet de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten en de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving te versnellen en verbeteren. Het alvast ervaring opdoen met de nieuwe instrumenten voorkomt bovendien mogelijke (ongewenste) vertragingen bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving na inwerkingtreding van de wet.

Hiermee komen we met betrekking tot Spoor 1 – Kerninstrumenten (Visie en Beleid) tot de volgende drie aanbevelingen:

1) Maak vaart met de ontwikkeling van een omgevingsvisie

We adviseren allereerst om vaart te maken met de ontwikkeling van de omgevingsvisie. We juichen toe dat Almelo reeds is gestart met de voorbereidingen en dat de gemeente met de provincie Overijssel heeft afgesproken dat er in 2019/2020 een eerste versie van de omgevingsvisie ligt. In de jaren daarna kan de gemeente de omgevingsvisie – werkenderwijs – actualiseren op basis van onder meer ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving en signalen uit de uitvoeringspraktijk.

In lijn met de Omgevingswet bevelen we aan om de omgevingsvisie in nauwe samenwerking met de nieuwe gemeenteraad en samenleving (ondernemers, inwoners, maatschappelijke partijen en ketenpartners) op te stellen. Zo kan de omgevingsvisie zowel een impuls geven aan integraal en gebiedsgericht werken als aan de verankering van participatief werken in de organisatie. Hierbij kan de gemeente gebruik kunnen maken van expertise vanuit de provincie Overijssel, daar de provincie reeds ervaring heeft opgedaan met het opstellen van een omgevingsvisie.

Een goede eerste stap is het uitvoeren van een analyse naar alle bestaande visies en beleidsnota's. Waar zit overlap en waar zitten mogelijke knelpunten bij de overgang naar een integrale visie? In hoeverre zijn bestaande beleidsdoelstellingen actueel? Waar is sprake van spanning tussen sectorale doelstellingen? Deze analyse vormt een goed vertrekpunt voor een discussie over de inhoud van de te ontwikkelen omgevingsvisie.

Een valkuil voor veel gemeenten is de wens om volledig te zijn in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is weliswaar integraal – en kent daarmee een brede scope –, maar betreft een visie op hoofdlijnen. De nadere uitwerking ervan vindt plaats in programma's. Deze programma's kunnen zowel gebiedsgericht (bijvoorbeeld de binnenstad van Almelo) zijn als thematisch (bijvoorbeeld mobiliteit of energie). Waar de omgevingsvisie met name in gaat op het wat (wat zijn onze doelen?), geven programma's invulling aan het hoe (hoe gaan we deze doelen realiseren?). De omgevingsvisie en programma's zijn daarmee onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

2) Integreer bestaande verordeningen in een omgevingsverordening

Als tussenstap naar het omgevingsplan kan Almelo – in navolging van diverse andere gemeenten – alvast alle bestaande verordeningen ten aanzien van de fysieke leefomgeving integreren in één omgevingsverordening. Zo kan de gemeente nu al werken aan een vermindering en vereenvoudiging van regels voor de fysieke leefomgeving voor initiatiefnemers, bewoners en ondernemers en daarmee het verbeteren van dienstverlening.

We adviseren te beginnen met het uitvoeren van een inventarisatie naar alle vigerende verordeningen. Deze impactanalyse laat zien het in ieder geval om 24 verordeningen gaat. Vervolgens is de vraag welk deel van de regels in deze verordeningen straks opgenomen dient te worden in het omgevingsplan. Deze exercitie kan zowel feitelijk en beleidsneutraal worden uitgevoerd (wat schrijft de wet voor?) als in een discussie met de gemeenteraad (welke regels vindt Almelo belangrijk?). De laatste stap is het daadwerkelijk samenvoegen van de bestaande verordeningen in één integrale omgevingsverordening.

3) Selecteer een gebied om de omgevingsvisie gebiedsgericht nader uit te werken en te testen

Onze derde aanbeveling luidt om een gebied te selecteren om de te ontwikkelen omgevingsvisie nader uit te werken in een programma of pilot omgevingsplan. Alhoewel de omgevingsvisie logischerwijs de inhoud van het programma of omgevingsplan beïnvloedt, raden we aan niet te ‘wachten’ tot de omgevingsvisie is vastgesteld. Juist een pilot is een goede manier om de uitwerking van de omgevingsvisie in de praktijk te kunnen testen: is de omgevingsvisie werkbaar en voldoende richtinggevend? Ook doet de gemeente Almelo de nodige vlieguren op, alvorens te starten met de ontwikkeling van een omgevingsplan voor het gehele grondgebied.

Een pilot omgevingsplan begint bij het selecteren van een specifiek gebied. Hierbij kan worden gedacht aan de door raad benoemde aandachtsgebieden zoals het Nieuwstraatkwartier of juist voor een gebied waar sprake is van een relatief oud bestemmingsplan, zoals het Bestemmingsplan Buitengebied. De Crisis- en Herstelwet biedt de gemeente Almelo – na goedkeuring van de aanvraag hiertoe – de ruimte om te experimenteren via een zogenaamd ‘bestemmingsplan verbrede reikwijdte’. Een bestemmingsplan verbrede reikwijdte kent het integrale karakter van een omgevingsplan en biedt Almelo mogelijkheden om af te wijken van landelijke regelgeving en eigen regels te stellen voor onderwerpen zoals duurzaamheid, gezondheid en milieu.

Gezien het experimentele karakter van het bestemmingsplan verbrede reikwijdte en het doel om te leren werken met de nieuwe instrumenten bevelen we – net als bij de omgevingsvisie – aan om college, raad, diverse geledingen binnen de gemeentelijke organisatie en samenleving vanaf het begin te betrekken bij de ontwikkeling ervan. Hierbij kan in ieder geval worden gedacht aan de klankbordgroep Omgevingswet vanuit de gemeenteraad, maar ook het Almelo Panel en bewoners en ondernemers in het betreffende gebied. Op deze wijze doen alle relevante partijen ervaring op met het instrument omgevingsplan en werken in lijn met de Omgevingswet.



Spoor 2 - Digitalisering en ICT

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk:

- Informatievoorziening en digitalisering, zaakgericht werken, standaardisatie, ketensamenwerking en organisatie en ICT
- Startvoorwaarden en aanbevelingen voor verdere ontwikkeling

Berenschot



3. Spoor 2 - Digitalisering en ICT

3.1 Wat vraagt de Omgevingswet?

Een belangrijk middel om de doelstellingen van de Omgevingswet te realiseren is een goede digitale ondersteuning. Stapsgewijs wordt hiertoe het Digitaal Stelsel voor de Omgevingswet (DSO) ontwikkeld. Voor de gebruiker heeft het DSO straks de vorm van één digitaal loket: het nieuwe Omgevingsloket. Via dit loket moeten initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen inzien wat kan en mag in de fysieke leefomgeving.

Het nieuwe Omgevingsloket integreert bij de inwerkingtreding van de wet drie bestaande gebruikstoepassingen. Het gaat om: Ruimtelijkeplannen.nl (de geometrische verbeelding van omgevingsdocumenten), Omgevingsloket online (OLO) voor het indienen van vergunningaanvragen en Activiteitenbesluit internetmodule (AIM) voor het doen van meldingen.

Aansluiting op het DSO is verplicht voor gemeenten en andere overheden⁵. Voor deze aansluiting wordt onder meer gebruik gemaakt van de generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI), bouwstenen als stelselvoorzieningen en basisregistraties en Standaard Uitwisseling Formaten (StUF koppelingen). Ook is aangekondigd dat het Rijk voor de ontwikkeling van en de aansluiting op het DSO via een ministeriële regeling nadere regels kan stellen aan:

- voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel, zoals een landelijke voorziening en register omgevingsdocumenten
- gemeenschappelijke definities (via standaarden)
- in- en uitgaande gegevensstromen; bijvoorbeeld de aanlevering van omgevingsdocumenten aan het register omgevingsdocumenten
- kwaliteitseisen aan gegevensstromen
- taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties.

Dat betekent dat gemeenten en andere overheden op een later moment verplicht kunnen worden om gegevens volgens bepaalde kwaliteitseisen en standaarden beschikbaar te stellen via het DSO. Op dit moment is nog niet bekend wat precies gevraagd gaat worden. Wel duidelijk is dat de kwaliteit en uitwisselbaarheid van gegevens van groot belang is, gebruik wordt gemaakt van landelijke standaarden en dat wordt voortgeborduurd op reeds bestaande landelijke voorzieningen. Daarnaast geldt digitalisering van zaakgericht werken in de keten als randvoorwaarde voor het goed functioneren van het DSO. Voor een actueel en algemeen overzicht verwijzen wij naar het interbestuurlijk project Uitvoering Informatievoorziening Omgevingswet (UIVO-I)⁶.

“De invoering van de Omgevingswet heeft grote impact op de informatievoorziening. De wet wordt aangepast en gaat uit van digitaal werken. Dit heeft consequenties voor de processen en dus voor de informatiebehoefte van deze processen” – KING/VNG

⁵ Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie, 5 januari 2017

⁶ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/over-ons/uivo-0/>

3.2 Waar staat Almelo nu?

Om inzicht te krijgen in de impact op het gebied van Digitalisering en ICT bij gemeenten heeft Berenschot een QuickScan DSO en digitalisering ontwikkeld. Met deze scan wordt de stand van zaken in beeld gebracht voor zeven thema's die van belang zijn bij de aansluiting op het DSO. Deze zeven thema's gaan nader in op de interne organisatie van informatie, de afspraken in de ketens en de gevolgen die het voor de hard- en software kan hebben.



1. Het thema *organisatie* betreft de wijze waarop de visie op digitalisering in relatie tot de Omgevingswet is geborgd in de organisatie.
2. Het thema *standaardisatie* gaat over richtlijnen voor datamanagement en archiveren.
3. *Digitalisering en zaakgericht werken* geeft inzicht in het niveau van digitalisering en in het verlengde daarvan zaakgericht werken.
4. Het thema *bescherming van gegevens* gaat over de informatieveiligheid.
5. Het thema *koppelingen* betreft de mogelijkheden en kwaliteit van de koppelingen die al dan niet tussen applicaties is gelegd.
6. Het thema *applicaties* gaat in op de mate waarin de applicaties bij de gemeente zijn gestandaardiseerd.
7. En tot slot besteden we aandacht aan de *kwaliteit van gegevens* (bruikbaarheid, bestendigheid en beschikbaarheid).

Een overkoepelend onderwerp over de zeven thema's heen is datamanagement, met als belangrijk subthema archivering. Dit onderwerp zal daarom in het vervolg van dit hoofdstuk bij verschillende thema's aan de orde komen; het zal dan steeds belicht worden vanuit het perspectief van het betreffende thema.

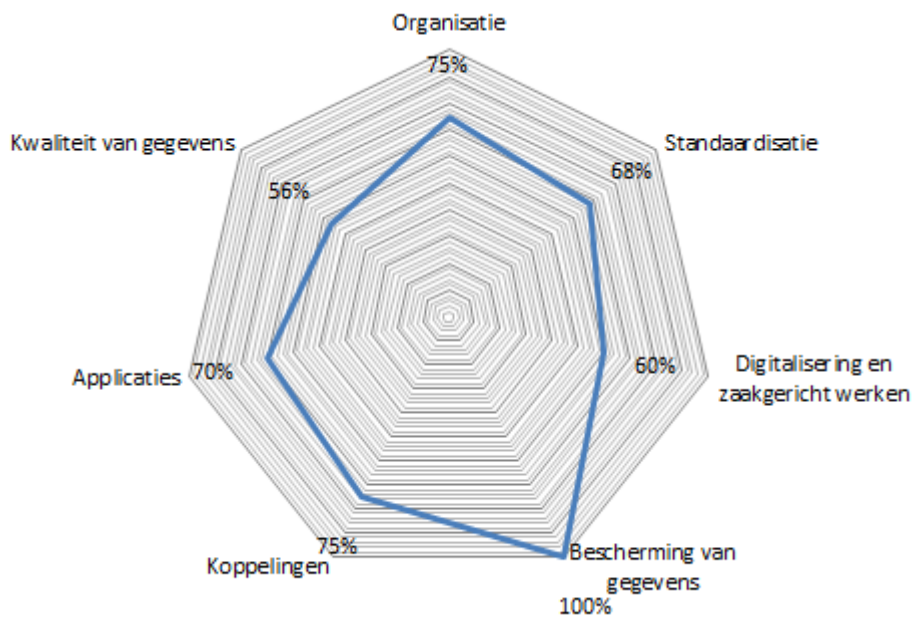
De QuickScan DSO en digitalisering is uitgevoerd in een groepsgesprek met zeven medewerkers van de gemeente Almelo, waaronder de projectleider Omgevingswet, de informatiemanager, applicatiebeheerders en andere ICT medewerkers. Hierna gaan we nader in op de uitkomsten van de scan.

Uitkomsten QuickScan DSO en digitalisering

De score van de gemeente Almelo en de maximale score per thema, is in de nu volgende tabel en spindigram te zien. De tabel en de spindigram bevatten dezelfde gegevens, alleen op een andere manier gepresenteerd.



	Vragen	Max. Score	Score (Ja)	Score (Ja/Nee)	Totale score	Score (%)
Organisatie	10	20	5	5	15	75%
Standaardisatie	11	22	5	5	15	68%
Digitalisering en zaakgericht werken	5	10	2	2	6	60%
Bescherming van gegevens	2	4	2	0	4	100%
Koppelingen	12	24	8	2	18	75%
Applicaties	5	10	3	1	7	70%
Kwaliteit van gegevens	17	34	6	7	19	56%



Kort samengevat valt het volgende op:

- De bescherming van gegevens is goed op orde bij de gemeente Almelo: met 100% scoort de gemeente maximaal. Er is een breed gedragen en bekend informatieveiligheidsbeleid.
- De thema's 'standaardisatie', 'organisatie', 'koppelingen' en 'applicaties' scoren voldoende tot ruim voldoende. Het huidige applicatielandschap en de bijbehorende koppelingen zijn goed in het vizier, echter is er nog een slag te maken om aan de startvoorwaarden van de Omgevingswet te voldoen.
- Op het gebied van de thema's 'digitalisering en zaakgericht werken' en 'kwaliteit van gegevens' scoort de gemeente Almelo een krappe voldoende. De direct betrokken medewerkers zijn zich bewust van deze aandachtsgebieden, maar er zijn meer middelen nodig om progressie te boeken (veelal tijd en financiële middelen).

Het vervolg van deze paragraaf bevat een uitgebreide toelichting op deze conclusies.

1. Organisatie

Het thema organisatie gaat in op de agendavorming, planning en overzicht van ICT en digitalisering in relatie tot de Omgevingswet. Dit thema scoort met 75% een ruim voldoende bij de gemeente Almelo. De Omgevingswet en aansluiten op het DSO is opgenomen in het beleidsplan van de afdeling informatiemanagement. Er is politieke urgentie voor het onderwerp.



Ook is er in november 2017 een analyse gestart naar de informatiestromen bij de gemeente Almelo. Concreet is er in kaart gebracht welke informatie door welke systemen heenloopt. De verwachting is dat naar aanleiding van die analyse aanpassingen moeten worden gedaan in procesinrichtingen. Het is de ervaring dat sommige informatiesystemen nog fragmentarisch zijn ingericht, de informatiemanager geeft aan dat meer als geheel te willen inrichten. Tijdens het groepsgesprek is naar voren gekomen dat het lastig blijkt om op politiek- bestuurlijk niveau draagvlak te krijgen om de organisatie verder procesgericht in te richten.

2. Standaardisatie

Standaardisatie gaat over richtlijnen voor archiveren en datamanagement. Concreet schrijft de Omgevingswet voor dat er een visie op archivering moet zijn, in lijn met het archiefbesluit van 1995. Daarbij zijn er richtlijnen voor datamanagement die de vindbaarheid van informatie moeten verbeteren. De gemeente Almelo scoort 68% op standaardisatie in de QuickScan.



Almelo hanteert een eenduidige visie op archivering, conform het archiefbesluit van 1995. Wel bleek in het groeps gesprek dat er een inhaalslag moet worden gemaakt met betrekking tot de archivering van vergunningen. Sinds medio 2016 wordt met Squit XO gewerkt. Alle milieuvergunningen en omgevingsvergunningen die vanaf deze datum zijn aangevraagd en afgehandeld zijn in een duurzaam doorzoekbaar formaat (Geography Markup Language; GML, Extensible Markup Language; XML) opgeslagen⁷. Documentatie over milieuvergunningen en omgevingsvergunningen voor implementatie van SquitXO is opgeslagen in PDF formaat in het documentmanagementsysteem of nog niet gedigitaliseerd. Dit staat wel op de agenda, mede met het oog op de overdracht van gegevens aan de op te richten Omgevingsdienst Twente. Uiterlijk in 2020 worden de applicaties voor VTH opnieuw aanbesteed.

Op dit moment wordt er bij de gemeente Almelo geen gebruik gemaakt van het toepassingsprofiel metadata lokale overheden (TMLO) richtlijnen. Dit zijn algemene zoektermen die toegekend moeten worden aan digitale documenten, zodat betrokken medewerkers in de organisatie en de keten documenten kunnen vinden en verwerken.

3. Digitalisering en zaakgericht werken

Digitalisering en zaakgericht werken zijn randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Zaakgericht werken gaat ervan uit dat alle informatie over de behandeling van een zaak aan die zaak gekoppeld is. Het doel hiervan is dat – bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning – alle interne en externe betrokkenen toegang hebben tot dezelfde informatie. Door zaakgericht te werken wordt bovendien de kwaliteit en doorlooptijd van processen beter bewaakt.



Om zaakgericht te kunnen werken is standaardisatie van processen en bijbehorende informatie randvoorwaardelijk. In het kader van deze standaardisatie is het noodzakelijk om intern én met ketenpartners af te stemmen welke keuzes gemaakt worden.⁸

Digitalisering en zaakgericht werken scoort met 60% een voldoende in de QuickScan. Het uitgangspunt is digitaal werken in de gemeente Almelo. Recent is een analyse gedaan naar de digitalisering van het vergunningverleningsproces. In dit onderzoek is onder andere onderzocht hoe digitaal werken in de praktijk wordt toegepast. In de praktijk blijkt dat digitaal werken nog aandacht behoeft. Tijdens het groeps gesprek is aan de orde gekomen dat bijvoorbeeld niet alle velden met detailinformatie worden bijvoorbeeld ingevuld omdat medewerkers soms niet goed weten wat er mogelijk is in een systeem. Het niveau van digitale vaardigheden van medewerkers varieert, waardoor de beschikbare functionaliteit in applicaties niet optimaal wordt benut. Het zaak- en documentmanagementsysteem Join zou bijvoorbeeld beter gevuld moeten worden om digitaal werken gebruiksvriendelijker te maken.

⁷ PDF (Portable Document Format) is bruikbaar voor extra toelichtingen. De PDF standaard kan echter niet worden ingezet als hoofdstandaard voor de archivering, omdat een PDF document alleen doorzoekbaar is op woorden en niet op de inhoud/eigenschappen van een document (zoals een 'bosrijk gebied' bij luchtfoto's).

⁸ Zie: <http://werkplaatsomgevingswet.nl/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Aan-het-werk-met-de-Omgevingswet2.pdf>

Er is niet alleen een verschil in de mate waarin en de wijze waarop individuele medewerkers digitaal werken. Ook tussen afdelingen is er sprake van verschillen. Er zijn in het verleden prioriteiten aangebracht in welke afdelingen begonnen met zaakgericht archiveren, de praktijk heeft uitgewezen dat zaakgericht archiveren goed werkt. De afdeling vergunningverlening en burgerzaken werkt volgens de gesprekspartners succesvol zaakgericht en op de afdeling beleidsontwikkeling wordt goed gewerkt met zaakgericht archiveren. De gesprekspartners geven aan dat de andere afdelingen nu ook meegenomen moeten worden in het zaakgericht archiveren- en werken.

4. Bescherming van gegevens

Bescherming van gegevens krijgt in de regel vorm door het volgen van de richtlijnen zoals voorgeschreven in de Baseline Informatieveiligheid Gemeenten. Verder zijn algemene richtlijnen opgesteld voor gemeenten door de Informatie Beveiligingsdienst (IBD)⁹.



Er is informatiebeveiligingsbeleid opgesteld, conform de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG), bij de gemeente Almelo en dat wordt ook actief op technisch gebied bijgehouden. Naast het actualiseren en implementeren van het beleid, investeert de gemeente Almelo ook in de bewustwording van het beleid onder medewerkers. Zo worden er posters en trainingen verzorgd om de informatieveiligheid te vergroten. De gemeente Almelo scoort dan ook 100% op de bescherming van gegevens.

Per 1 januari 2018 is er een nieuwe informatieveiligheidsrichtlijn van kracht voor de Nederlandse Overheid. De inhoud van het beleid verschilt niet veel van de huidige BIG, maar is qua inhoud meer in lijn met de ISO 27001 en NEN 7510. Het is onze aanbeveling om deze nieuwe structuur te hanteren, om het beleid goed te kunnen actualiseren en om verwarring tijdens eventuele audits te voorkomen.

5. Koppelingen

Koppelingen zijn verbindingen tussen informatiesystemen om informatie tussen systemen te kunnen uitwisselen. Koppelingen zijn van belang met de komst van de Omgevingswet, omdat alle betrokkenen (medewerkers, ketenpartners, burgers, etc.) toegang moeten hebben tot dezelfde informatie. De gemeente Almelo moet daarom eenvoudig de vraag kunnen beantwoorden: *'Waar is mijn informatie'?*



Om informatie tussen applicaties uit te kunnen wisselen, moeten er koppelingen worden gelegd. De overheid voorziet in Standaard Uitwisseling Formaat (StUF) koppelingen. Dit is een berichtenstandaard en bevat afspraken over de basisprincipes voor het uitwisselen van gegevens tussen applicaties.

StUF bevat zelf geen berichten, maar wel bouwstenen en richtlijnen waarmee berichtenstandaarden kunnen worden samengesteld. Deze standaard voorkomt dat steeds opnieuw maatwerk moet worden ontwikkeld, beperkt daarbij het overleg voor het realiseren van koppelingen tussen applicaties en bevordert de interoperabiliteit.¹⁰

Koppelingen zijn goed op orde in de gemeente Almelo. Dit thema scoort daarom 75%. De basisregistraties zijn goed op orde en de ontwikkelingen van de Omgevingswet inzake de basisregistraties worden op de voet gevolgd. StUF wordt standaard gehanteerd binnen de gemeente, tenzij het functioneel wenselijk is een ander besluit te nemen. Bij het volgen van de GEMMA landelijke standaarden (waar StUF onder valt), is het de regel in Almelo om de laatste versie te hebben.

De gemeente Almelo is deels aangesloten op Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) bouwstenen. MijnOverheid BerichtenBox wordt gebruikt, maar eFactureren en MijnOverheid LopendeZaken moet nog worden overgenomen.

⁹ [http://www.noraonline.nl/wiki/BIG_\(Baseline_Informatiebeveiliging_Gemeenten\)](http://www.noraonline.nl/wiki/BIG_(Baseline_Informatiebeveiliging_Gemeenten))

¹⁰ http://www.gemmaonline.nl/index.php/StUF_Berichtenstandaard

Een vastgesteld omgevingsdocument moet volgens de Omgevingswet in de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar staan (LVBB). De gemeente Almelo ontsluit op dit moment alle beschikkingen, de vergunningen nog niet altijd.

Uit het groepsgesprek is naar voren gekomen dat de gemeente Almelo de basisregistraties goed op orde heeft en ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet op dit gebied gevolgd worden. De gemeente Almelo maakt gebruik van drie stelselvoorzieningen. De stelselvoorzieningen voor basisregistraties zorgen er voor dat gegevens slim gedeeld kunnen worden, zodat overheden efficiënter kunnen opereren en de dienstverlening kunnen verbeteren. Stelselvoorzieningen ondersteunen de basisregistraties om product- en dienstenportfolio eenduidige te ontsluiten naar afnemers. De volgende twee koppelingen worden gebruikt door de gemeente Almelo: de *digikoppeling*, om digitaal berichten uit te wisselen met andere overheden en de *digilevering* om accurate berichten te ontvangen over gebeurtenissen.

Er wordt geen gebruik gemaakt van de digimelding, omdat de gemeente Almelo voornemens is dit intern te organiseren. De digimelding is een generieke oplossing waar fouten in basisregistraties kunnen worden gemeld op een uniforme manier. De vierde stelselvoorziening is de online catalogus waarin de structuur van de basisregistraties, soorten objecten en gegevens en berichten in worden beschreven. Deze wordt gehanteerd bij het gebruik van bovenstaande stelselvoorzieningen.¹¹

6. Applicaties

Het thema applicaties gaat nader in op de mate waarin applicaties gestandaardiseerd zijn. Met gestandaardiseerde applicaties kan de gemeente beter participeren in landelijke programma's en informatie ontsluiten in de keten. Standaardisaties en ketensamenwerking van de applicaties scoort 70%.



De leveranciers van de applicaties van de gemeente Almelo zijn goed op de hoogte van de ontwikkelingen rond de Omgevingswet. De leveranciers oriënteren zich op de verandering en passen het aanbod hier op aan. Leveranciers kunnen als kritische partner betrokken worden in de stappen die de gemeente Almelo moet maken.

De gemeente Almelo heeft weinig tot geen maatwerk in haar applicaties. Er zijn op dit moment alleen gehele pakketten afgenomen die goed met elkaar integreren. Dat sluit goed aan met de visie van de Omgevingswet. Het grootste aandachtspunt op dit gebied is afstemming over het gebruik van de applicaties in de keten, zodat informatie straks goed van de ene organisatie naar de andere kan doorvloeien.

7. Kwaliteit van gegevens

Strikt gezien kan er onderscheid gemaakt worden in gegevens en informatie. Gegevens zijn feiten en symbolen, informatie is het als er betekenis wordt gegeven aan de gegevens. Voor de gemeente is het van belang om de gegevens op orde te hebben en zo de juiste informatie aan belanghebbenden, ketenpartners en medewerkers te verstrekken.



De kwaliteit van gegevens is gericht op drie pijlers, namelijk de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van informatie voor de gebruiker in de praktijk:¹²

- beschikbaarheid gaat over de toegankelijkheid van gegevens
- bruikbaarheid gaat over of de gegevens afgestemd is op de eisen van de gebruiker
- bestendigheid betreft het monitoren en controleren op juistheid van de gegevens.

¹¹ <https://www.digitaleoverheid.nl/voorzieningen/gegevens/stelselvoorzieningen/>

¹² <http://www.omgevingswet.nl/index.php/kamerstukken/kst-ii-33962-3-memorie-van-toelichting-omgevingswet/58/>

Op het thema kwaliteit van gegevens scoort Almelo 56%. De algemene indruk van de beschikbaarheid, bruikbaarheid en bestendigheid van gegevens is hieronder toegelicht.

- In algemene zin kan worden gesteld dat de (digitale) *beschikbaarheid* van informatie op het gewenste niveau is bij de gemeente Almelo. Sinds de implementatie van het zaak- en documentsysteem Join en het zaakstelsel voor vergunningverlening SquitXO (medio 2016) is de beschikbaarheid van informatie goed. Wel is opgemerkt dat de medewerkers informatie over de inhoud van bestemmingsplannen in verschillende systemen moeten zoeken, dat komt de beschikbaarheid van informatie niet ten goede.
- De *bruikbaarheid* van gegevens is redelijk beoordeeld. Dat betekent dat er nog ontwikkelpunten zijn om de bruikbaarheid van gegevens te vergroten. Er zijn grofweg twee ontwikkelpunten te onderscheiden. Ten eerste constateren we tijdens het groepsgesprek dat de volledigheid van informatie van een zaak in het zaakstelsel sterk afhankelijk is van de medewerkers die de gegevens invoeren, informatie wordt bruikbaarder in de gemeente Almelo als daar meer eenduidigheid in komt. De gemeente Almelo heeft richtlijnen opgesteld, waarin de essentiële informatie die nodig is om een zaak te reconstrueren expliciet vermeld wordt, echter worden die volgens de aanwezigen tijdens het groepsgesprek nog niet breed gedragen. Naleving van deze richtlijnen kunnen bijdragen aan het vergroten van de bruikbaarheid van informatie. De interne- en externe kwaliteitscontrole en monitoring van de kwaliteit op de basisregistraties zijn goed op orde. Voor de kernregistraties geldt dit niet volgens de respondenten. Dat is het tweede ontwikkelpunt. De gegevens die onderdeel uitmaken van de kernregistraties zouden in kaart kunnen worden gebracht, zodat ze kunnen worden gecontroleerd op kwaliteit. De kwaliteitscontrole wordt doorgaans alleen ad hoc uitgevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een politieke discussie.
- De *bestendigheid* van informatie is redelijk. Dat betekent dat er een aantal ontwikkelpunten zijn met betrekking tot de bestendigheid van informatie. De grootste ontwikkelpunten zitten in de verbetering van de koppeling tussen gegevens, dit zou kunnen door Join intensiever te gebruiken en goede afspraken in de keten te maken. Daarbij is er op dit moment geen overzicht beschikbaar van missende en bruikbare gegevens van basisregistraties en kerngegevens. De informatie binnen de gemeente Almelo is op dit moment afgestemd op de wettelijke eisen.

3.3 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande zijn we tot een serie aanbevelingen gekomen aan de hand waarvan Almelo op termijn kan voldoen voldoet u aan de tot nu toe bekende eisen om aan te kunnen sluiten op het DSO.

Onderstaande aanbevelingen vormen een aanvulling op de processen en initiatieven die nu al lopen, zoals op het gebied van het informatieveiligheidsbeleid.

1) Organisatie

Randvoorwaarden 2021

- Ketensamenwerking versterken. Een aanleiding om dit gesprek gestructureerd te voeren met de ketenpartners is mogelijk de oprichting van de Omgevingsdienst Twente.¹³
- De klantgerichte organisatie, organisatie breed uitrollen met oog op zaakgericht werken en digitalisering. Hierbij kan Almelo de geleerde lessen van de Front Office en het Klant Contact Centrum gebruiken.

¹³ De ketenprocessen van UIVO-I kunnen hierbij handvatten bieden: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/over-ons/uivo-0/ketenprocessen-uvivo/>

2) Standaardisatie

Randvoorwaarden 2021

- Het archief van ruimtelijke plannen (zoals structuurvisies, bestemmingsplannen en vergunningen), van anderhalf jaar geleden, digitaal beschikbaar maken. Waaronder ook de reeds digitaal beschikbare PDF document duurzaam doorzoekbaar maken (XML en GML).
- Het toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) implementeren¹⁴.

3) Digitalisering en zaakgericht werken

Randvoorwaarden 2021

- Zaakgericht werken implementeren in de gehele organisatie, te beginnen met de afdeling toezicht, handhaving en beleidsontwikkeling.
- Scholing van medewerkers om de functionaliteit van beschikbare applicaties uit te leggen en te laden met informatie, zodat de functionaliteit optimaal benut wordt.
- Correct gebruik en brede toepassing van het document managementsysteem stimuleren.
- Correct gebruik en brede toepassing van het customer relationship managementsysteem (CRM) stimuleren.

4) Bescherming van gegevens

Randvoorwaarden 2021

- Het huidige informatieveiligheidsbeleid aanpassen op de nieuwe BIR, de Baseline Informatieveiligheid Overheid (BIO, introductie in 2018).
- De huidige bewustwording campagnes die worden uitgevoerd moeten gecontinueerd worden om de informatieveiligheid te waarborgen.

5) Koppelingen

Randvoorwaarden 2021

- Aansluiten op de overige Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) bouwstenen, zoals MijnOverheid Lopende Zaken en eFactureren.
- Vergunningen beschikbaar maken in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen (LVBB).
- Wanneer Almelo blijft bij het besluit om de digimelding niet te gebruiken, een equivalent op de digimelding organiseren om onjuiste gegevens in basisregistraties te melden.

Doorontwikkeling > 2021

- Basisregistraties aan elkaar koppelen, de gemeente Almelo kan het best wachten op richtlijnen die de Rijksoverheid/VNG hier voorschrijft.

6) Applicaties

Randvoorwaarden 2021

- Gesprekken voeren met ketenpartners en de op te richten omgevingsdienst over het gebruik van applicaties, om de uitwisseling van gegevens zo vloeiend mogelijk laten verlopen.

¹⁴ <https://archieff2020.nl/downloads/toepassingsprofiel-metadatering-lokale-overheden-pdf>

7) Kwaliteit van informatie

Randvoorwaarden 2021

- Er is een nieuw project gestart om de datakwaliteit binnen VTH (en ODT) te verhogen. Het is raadzaam dit te voeden met onderstaande punten.
- Richtlijnen voor essentiële, te verzamelen of registreren informatie van een zaak breder bekendmaken, om de bestendigheid van informatie te vergroten.
- In kaart brengen van kengegevens in de organisatie, om de bestendigheid van informatie te vergroten.
- Het uitvoeren van een interne- en externe kwaliteitscontrole en monitoring van de kwaliteit van kengegevens, eventuele kwaliteit issues moeten ergens geregistreerd worden.
- Het is aan te bevelen om een overzicht te maken van geschikte, missende en onjuiste gegevens in basisgegevens en kenregistraties. Een oplossing zou kunnen zijn om een dashboard te maken waarin dit wordt bijgehouden.

Doorontwikkeling >2021

- Basisregistraties aan elkaar koppelen, ten behoeve van de beschikbaarheid van gegevens.



Spoor 3: Werkwijze, houding en gedrag

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk:

- Werkwijze, sturing, structuur, (werk)processen, informatie(voorziening) , houding en gedrag.

Berenschot



4. Spoor 3: Werkwijze, houding en gedrag

4.1 Wat vraagt de Omgevingswet?

Bij de uitwerking wat de Omgevingswet vraagt van een gemeente qua werkwijze, houding en gedrag staan de volgende kernbegrippen van de Omgevingswet centraal: gebiedsgericht, bestuurlijke afwegingsruimte, een 'ja, mits' houding ten opzichte van initiatieven, participatie en integraal werken. Deze begrippen lichten wij toe aan de hand van de volgende twee thema's:

- 1) Verbinding met de samenleving: naar de burger en initiatiefnemer toe organiseren (gebiedsgericht, bestuurlijke afwegingsruimte, 'Ja, mits' en participatie);
- 2) Integraal samenwerken in de keten in plaats van per afdeling, team, domein, organisatie (integraal werken).

Aan het einde van deze paragraaf geven wij een samenvattend overzicht van de werkwijze-, houding- en gedragsaspecten die horen bij werken volgens het gedachtegoed van de Omgevingswet.

1. Verbinding met de samenleving: naar de burger en initiatiefnemer toe organiseren

De Omgevingswet vereist dat iedere gemeente een omgevingsvisie opstelt. In nauwe samenhang met deze visie moet een (integraal) omgevingsplan worden ontwikkeld. Dit omgevingsplan bevat alle regels die gelden voor een bepaald gebied en houdt rekening met alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder ook duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid. Zowel in het proces om te komen tot een Omgevingsvisie als het proces om te komen tot een Omgevingsplan dienen belangen integraal te worden afgewogen.

Participatie is hierbij een belangrijke pijler, vanuit de gedachte dat vroegtijdig samenwerken de kwaliteit van oplossingen vergroot en ervoor zorgt dat verschillende belangen, perspectieven, kennis en creativiteit direct op tafel komen. Het gaat hierbij om samenwerking tussen bevoegd gezag (gemeente), initiatiefnemers en belanghebbenden (omgeving). De gemeentelijke organisatie stelt zich hierbij -meer dan in de huidige situatie het geval is- gelijkwaardig, faciliterend en oplossingsgericht op. Hierbij wordt van gemeenten een "ja, mits" houding gevraagd ten opzichte van initiatieven: een grondhouding van vertrouwen in initiatiefnemers, meedenken en initiatieven mogelijk maken. Deze houding moet meer ruimte bieden voor initiatieven van onder meer burgers en bedrijven.

Van een gemeentelijke organisatie vraagt het voorgaande om de volgende competenties:

- Om kunnen gaan met tegenstrijdige belangen. Wij maken hierbij het volgende onderscheid:
 - Belangen van de initiatiefnemer versus de belangen van betrokkenen in de omgeving.
 - Verschillende belangen die kunnen spelen in het betreffende gebied: economie, verkeer, milieu, gezondheid, etc.
- Bestuurlijke afwegingsruimte: omdat er meer maatwerk mogelijk is met de komst van de Omgevingswet ontstaat meer ruimte voor eigen afwegingen van bestuurders en ambtenaren¹⁵.
- Flexibel kunnen inspelen op (onvoorspelbare¹⁶) vragen en initiatieven vanuit de gemeenschap. Hierom is het van belang dat medewerkers buiten de eigen kaders kunnen kijken en ruimer inzetbaar zijn dan alleen binnen hun eigen specialisme.

Voor de gemeentelijke medewerkers betekent dit bredere kennis opdoen (om vanuit meerdere belangen naar een initiatief te kunnen kijken) en meer (extern en intern) samenwerken en afstemmen. Omdat er meer

¹⁵ De omvang van de afwegingsruimte kan overigens variëren per gebied in de gemeente.

¹⁶ Deze onvoorspelbaarheid kan zich zowel uiten in fluctuaties in de werkvoorraad als in de van medewerkers gevraagde competenties om initiatieven van meerdere kanten te kunnen belichten.

interpretatieruimte is zal de gemeentelijke professional daarnaast vaker eigenstandig tot een oordeel moeten komen.¹⁷

2. Integraal samenwerken in de keten (in plaats van per afdeling, team, domein, sector)

Om integraal te kunnen werken vraagt de Omgevingswet van een gemeentelijke organisatie(structuur) dat er – daar waar nodig – over de ‘organisatiehark’ heen verbindingen worden gelegd én dat er verbindingen worden gelegd met relevante ketenpartners als de Omgevingsdienst Twente, Veiligheidsregio Twente, Waterschap Vechtstromen en de GGD Twente. Het gaat hierbij om het leggen van relaties tussen:

- De verschillende (beleids)velden die een rol spelen in de leefomgeving
- De verschillende onderdelen van de beleidscyclus: beleidsontwikkeling, programma’s/ projecten en de uitvoering c.q. de beheerorganisatie. Bij de uitvoering gaat het onder meer om vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Voorbeelden van verbindingen over de ‘organisatiehark’ heen zijn: multidisciplinaire overleggen, projectmatig werken, functionarissen die als (deel)taak hebben om verbindingen te creëren (zogenaamde ‘verbindingsofficieren’, bijvoorbeeld de functie van stadscoördinator) en integrale informatievoorziening (bijvoorbeeld via informatiesystemen, intranet of nieuwsbrieven). Daarnaast vraagt integraal werken van gemeentelijke medewerkers dat deze de competentie hebben om buiten de eigen kaders te kijken.¹⁸

4.2 Waar staat Almelo nu?

4.2.1 Werkwijze

Om de vraag te beantwoorden waar Almelo nu staat qua werkwijze heeft op 1 februari 2018 een workshop met een brede vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie plaatsgevonden. In deze paragraaf beschrijven wij de uitkomsten van deze workshop, geordend naar een door ons gehanteerd analysemodel. In bijlage 4 lichten wij dit analysemodel nader toe.

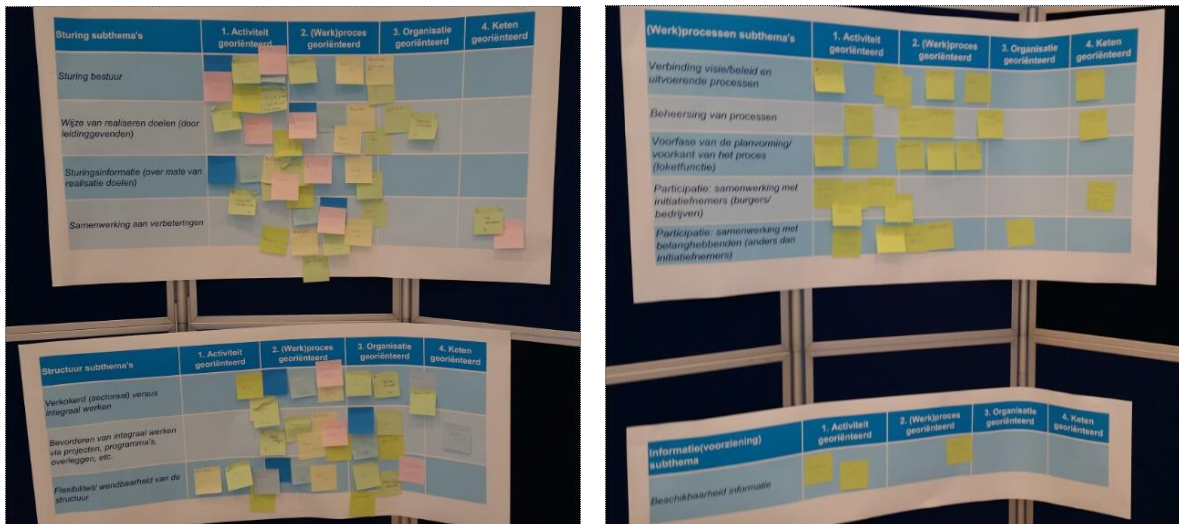


De aanpak in de workshop was als volgt. Om het begrip ‘werkwijze’ te concretiseren hebben wij dit vertaald naar vier hoofdthema’s: sturing, structuur, (werk)processen en informatie(voorziening). Elke deelnemer aan de workshop gaf voor elk van deze vier hoofdthema’s met een post-it aan op welk ontwikkelingsniveau de organisatie zich bevindt *vanuit het perspectief van de eigen functie (rol)*. Er werden hierbij vier ontwikkelingsniveaus onderscheiden: activiteit georiënteerd, (werk)proces georiënteerd, organisatie georiënteerd en keten georiënteerd¹⁹. De foto op de volgende pagina geeft inzicht in de uitkomsten hiervan. Vervolgens zijn via een groepsdiscussie deze resultaten besproken. De vraag die hierbij centraal stond was: waarover waren de deelnemers het met elkaar eens en waarover verschilden de meningen? De tekst in de volgende paragrafen bevat een weergave van de gevoerde groepsdiscussies.

¹⁷ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toezicht & handhaving. Wat gechargeerd: bij veel overheden functioneren toezichhouders en handhavers – vanuit een sterk ontwikkeld rechtsvaardigheidsgevoel - vaak regelgedreven: ‘het mag óf het mag niet’. Onder de Omgevingswet staat het *doel* centraal en zijn de regels op onderdelen minder eenduidig. Het ‘grijze gebied’ wordt groter, waardoor naar verwachting vaker een beroep zal worden gedaan op het eigen beoordelingsvermogen van een toezichthouder of handhaver.

¹⁸ Dit wordt ook wel de ‘T-shaped professional’ genoemd. Deze kijkt niet alleen vanuit het eigen referentiekader naar de situatie, maar doet dit ook vanuit het referentiekader van andere disciplines.

¹⁹ Bijlage 4 bevat een beschrijving van de begrippen sturing, structuur, (werk)processen en informatie(voorziening) en een toelichting op de vier ontwikkelingsniveaus.



Sturing

Het begrip 'sturing' hebben wij uitgewerkt in de volgende subthema's:

- Sturing bestuur
- Wijze van realiseren doelen (door leidinggevenden)
- Sturingsinformatie (over mate van realisatie doelen)
- Samenwerking aan verbetering

Qua *sturing vanuit het bestuur* komt naar voren dat de organisatie zich primair op de niveaus van activiteitgericht en procesgericht bevindt. De verbinding tussen de verschillende beleidsthema's wordt vaak op ambtelijk niveau gemaakt.

De *wijze van realiseren doelen (door leidinggevenden)* bevindt zich ook tussen de niveaus activiteitgericht en organisatiegericht. Mede als gevolg van de bezuinigingen in de afgelopen jaren (met een afname van de formatie van circa 900 fte naar 600 fte) zijn leidinggevenden regelmatig bezig met de 'waan van de dag'. Deze waan van de dag maakt het lastiger om verbindingen te leggen met andere organisatieonderdelen, omdat dit tijd kost.

Sturingsinformatie (over mate van realisatie doelen) is zeer beperkt beschikbaar, en bevindt zich daarmee primair op het niveau van activiteit georiënteerd.

Een uitzondering hierop is het VTH proces. Er loopt een project om met behulp van de tool Cognos sturingsinformatie te verzamelen. Wettelijke verplichtingen geven bij het VTH proces een 'duw in de rug' bij het verzamelen van sturingsinformatie. De wet VTH verplicht een gemeente om doelen te stellen en sturingsinformatie te verzamelen. De provincie ziet er in zijn rol als interbestuurlijk toezichthouder op toe dat dit ook gebeurt.

Samenwerken aan verbeteringen bevindt zich primair op het niveau van procesgericht werken. Verbeteringen worden in een werkproces aangebracht. Een voorbeeld is de uitlijning van het werkproces van het KCC met het belastingkantoor GBT.

Het proces 'Meldingen Openbare Ruimte' loopt echter nog vooral activiteitgericht. Dit proces loopt namelijk over meerdere organisatieonderdelen heen, die ieder hun eigen prioriteiten kennen.

Structuur

De onderzochte subthema's van het begrip 'Structuur' zijn:

- verkokerd (sectoraal) versus integraal werken;
- bevorderen van integraal werken via projecten, programma's, overleggen, etc..
- flexibiliteit/ wendbaarheid van de structuur.

Wat betreft *verkokerd (sectoraal) versus integraal werken* was de conclusie uit de workshop dat de organisatie zich primair op werkprocesniveau bevindt. Sinds de reorganisatie uit 2013 werkt de organisatie'/ namelijk minder verkokerd en meer procesgericht. Wel is het lastig om problemen op te lossen, die meerdere processen/ organisatieonderdelen raken (een voorbeeld is het proces 'Meldingen Openbare Ruimte'). De nieuwe reorganisatie²⁰ beoogt programmasturing te combineren met sturing op wijkniveau en zo een slag te maken naar organisatie georiënteerd werken.

Te aanzien van *bevorderen van integraal werken via projecten, programma's, overleggen, etc.* en de *flexibiliteit/ wendbaarheid van de structuur* is de conclusie dat deze zich beweegt tussen de niveaus procesgericht werken en organisatie gericht werken. De deelnemers aan de workshop geven aan dat zij de benodigde collega weten te vinden, los van de 'organisatiehark'.

(Werk)processen

Bij werkprocessen gaat het om logisch geordende activiteiten, gericht op het bereiken van resultaten. Gedurende de workshop zijn we ingegaan op de volgende subthema's:

- verbinding tussen visie/beleid en uitvoerende processen;
- beheersing van processen;
- voorfase van de planvorming/ voorkant van het proces (loketfunctie);
- participatie: samenwerking met initiatiefnemers (burgers/ bedrijven) en belanghebbenden (anders dan initiatiefnemers).

Omdat de beleidskaders als verouderd worden ervaren, zien de deelnemers aan de workshop geen sterke *verbinding tussen visie/beleid en de uitvoerende processen*. De focus ligt op het uitvoeren van de werkzaamheden in lijn met de daarvoor geldende processen (activiteit-/procesgeoriënteerd). Daarbij ervaart men weinig uitwisseling tussen beleidsvelden. Zoals een deelnemer verwoordde: "Het is ieder voor zich". Dit neemt niet weg dat incidenteel wel organisatie- of ketengericht gewerkt wordt; het is echter geen staande praktijk.

De *beheersing van de processen* wordt als belangrijke oorzaak daarvoor aangevoerd. In de ogen van de deelnemers is er sprake van een relatief sterke financiële sturing, waardoor schotten zijn ontstaan tussen afdelingen/ taakvelden. Hierdoor worden vraagstukken die in eerste aanleg integraal worden benaderd, vrij snel vertaald in activiteiten per afdeling. Met andere woorden: door de 'systeemwereld' worden vraagstukken sectoraal gemaakt.

Verder wijst een gesprekspartner erop dat door de activiteitgerichte oriëntatievraagstukken niet altijd goed worden doordacht. Het wordt binnen de afdeling / beleidsveld aangepakt, terwijl een andere aanpak mogelijk meer effect zou sorteren. Aan *de voorkant van het proces* kan dus winst worden geboekt.

Dezelfde redenering geldt voor *participatie*. Hoewel er goede voorbeelden van participatieve trajecten zijn aangedragen, worden deze per initiatief ontwikkeld. Er zijn geen beleidskaders, handreikingen of uitvoeringsprocessen vastgesteld.

²⁰ Hiermee wordt bedoeld het programma 'Optimalisatie Almelo'. Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren de exacte consequenties van dit programma -in relatie tot de benodigde werkwijze voor de Omgevingswet- nog niet inzichtelijk.

Het taakveld vergunningverlening, toezicht en handhaving vormt een uitzondering op bovenstaande bevindingen. Doordat gewerkt wordt aan de vorming van een Omgevingsdienst wordt de uitvoering van deze taken opnieuw doordacht. Er wordt namelijk nagedacht over het optimaliseren van de kwaliteit van de uitvoering, de professionalisering van de organisatie en de interne samenwerking. Op dit taakveld is de slag naar organisatie- en ketengericht werken dus gaande.

Ook wordt gewezen op de werkwijze in het sociaal domein. Organisatie- en ketengericht werken is daar inmiddels praktijk. Wellicht kunnen daar lessen uit getrokken worden voor het fysieke domein.

Informatie(voorziening)

Voor wat betreft de informatievoorziening hebben we ons gericht op de *beschikbaarheid van de juiste informatie* die op een bepaald moment nodig is bij de uitvoering van een taak. Informatie(voorziening) kan een belangrijk 'smeermiddel' zijn om verbindingen te leggen over de organisatiehark heen. De deelnemers aan de workshop waren ten aanzien van dit thema eensgezind. Er zijn in de organisatie weliswaar systemen aanwezig om informatie te delen, maar die zijn complex en lastig in het gebruik. Daardoor laat de vulling van deze systemen te wensen over, waardoor de benodigde informatie niet aanwezig is dan wel niet goed te ontsluiten.

Het gevolg daarvan is dat – zo stelde een deelnemer – "men de informatie uit de hoofden van collega's moet halen". Een goed intern netwerk is daarvoor onmisbaar, maar lang niet in alle gevallen aanwezig. Hierdoor, zo constateerde men, ligt de focus op de uit te voeren activiteit.

4.2.2 Houding & gedrag

Voor het hoofdthema Houding & gedrag hebben we in de workshop van 1 februari 2018 een andere aanpak gehanteerd, met name ook om de deelnemers zelf te laten ervaren wat het gedachtegoed van de Omgevingswet betekent voor de eigen functie en rol in de gemeente. Hierbij zijn de volgende hoofdthema's als leidraad gehanteerd:

1. Integrale aanpak (intern gericht)
2. Participatie/ 'ja, mits' (extern gericht)

Hierna gaan we per thema in op de opbrengst van de workshop. We richten ons met name op de vraag waar de gemeente Almelo nu staat. De opbrengst komt voort uit een aantal werkvormen en gesprekken die we hebben uitgevoerd met de deelnemers (waaronder 'Lego serious gaming').

Thema 1. Integrale aanpak

Welke kansen zijn er?

De grootste kans die gezien wordt in het invoeren van integraal werken is een verbeterde samenwerking en afstemming tussen collega's. Wat hierin opvalt is dat er vooral wordt gesproken over persoonlijke samenwerking en verstandhouding en minder over afdelingen of teams. De interpersoonlijke relatie en samenwerking wordt belangrijk gevonden en de Omgevingswet biedt kansen om deze samenwerking te versterken.

Een andere veelgenoemde kans is het versnellen en stroomlijnen van interne processen en besluiten. Er werden een aantal voorbeelden genoemd van processen en besluiten die stroperig zijn verlopen of waar tegengestelde besluiten zijn genomen. Deelnemers gaven aan dat het integraal werken kansen biedt om deze stroperigheid te verminderen en sneller tot goede oplossingen te komen.

Wat is er nodig?

Naast het identificeren van de kansen van de Omgevingswet is in de workshop ook gesproken over wat er nodig is om de nieuwe manier van werken in te voeren. Hierbij hebben wij het zowel gehad over wat er nodig is voor de hele organisatie als over wat deelnemers individueel nodig hebben.

Een overkoepelend thema wat in de workshop vaker terug kwam was het gebrek urgentie. Er is meerdere malen aangegeven dat -zeker in vergelijking met de transitie in het sociaal domein- invoering van de Omgevingswet als veel minder dringend 'voelt'. De gemeente is nu ook al verantwoordelijk voor de inrichting van de fysieke omgeving en doet daarin haar taak op dit moment naar behoren. Wat daarbij niet helpt zijn de lange tijdslijnen die aan de implementatie hangen. Daardoor ontstaat het gevoel dat het niet erg is als er nu nog niet zoveel gebeurt. Gevolg hiervan is dat er binnen de gemeente Almelo nog weinig prioriteit wordt gegeven aan de implementatie. Aan de andere kant werd door sommige deelnemers aan de workshop aangegeven dat ze al een tijdje in de startblokken staan voor de implementatie, maar dat er voor hun gevoel weinig tot niks gebeurt. Organisatiebreed ontbreekt het dus aan een gedeeld beeld over de urgentie van en het tijdspad voor de implementatie van de Omgevingswet.

Daarnaast werd er gesproken over de veranderaanpak voor de Omgevingswet binnen de gemeente. De gemeente Almelo heeft in de afgelopen tijd een groot aantal veranderingen doorgevoerd, waarbij de verwachtingen niet altijd zijn waargemaakt. Hierdoor is scepsis ontstaan over veranderingen in het algemeen en trekken medewerkers zich terug naar hun eigen vakinhoud. Dit staat in de weg van integraal werken. Daarnaast is voor sommigen onduidelijk over hoe het huidige veranderingstraject (gericht op programmatisch en gebiedsgericht werken) aangepakt gaat worden en waar het eigenaarschap ligt. Er is behoefte aan een duidelijk veranderverhaal waarin het waarom, de aanpak en de verantwoordelijkheden duidelijk worden aangegeven.

Meerdere deelnemers gaven aan behoefte te hebben aan ruimte voor leren en experimenteren. De Omgevingswet vraagt om een nieuwe manier van werken, waarvan nog niet duidelijk is hoe deze er precies uitziet en wat dat betekent voor de organisatie. Om dit uit te zoeken is ruimte nodig om te experimenteren; diverse deelnemers aan de workshop gaven echter aan dat deze ruimte beperkt beschikbaar is. Deze benodigde ruimte uit zich in verschillende factoren:

- De eerste factor is tijd. Veel deelnemers geven aan dat de 'waan van de dag' vaak een blokkade vormt voor het uitproberen van nieuwe dingen. Omdat lopende zaken af moeten is er geen of nauwelijks tijd om te experimenteren.
- Een tweede factor is 'het systeem'. De wijze van aansturing (primair sectoraal gericht) staat experimenteren in de weg.
- De derde factor betreft het netwerk van de medewerkers. Integraal werken vraagt om kennis en een breed contactennetwerk. Dat laatste is in de regel wel aanwezig binnen de organisatiedelen die zich richten op het fysieke of het sociale domein. Over deze domeinen zijn echter weinig professionele verbanden.

Thema 2. Participatieve benadering

Welke kansen zijn er?

In de gesprekken is een aantal belangrijke kansen geïdentificeerd. De belangrijkste is de kans om meer van 'buiten naar binnen' te gaan werken. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente Almelo beter in staat is om in samenspraak met de samenleving vorm te geven aan de fysieke omgeving. Dit betekent dat de fysieke omgeving beter kan worden ingericht naar de wensen van de gebruiker van die omgeving en dat de gebruiker meer invloed krijgt.

Een andere kans die genoemd wordt is dat het makkelijker om thema's die in de gemeente spelen op de agenda te krijgen en om daar oplossingen voor te zoeken. De verwachting is ook dat burgers sneller hun weg naar de gemeente gaan weten te vinden om het gesprek aan te gaan over wensen en belangen die zij hebben voor de fysieke omgeving.

Wat is er nodig?

Een ander onderwerp dat werd besproken is de manier van werken van medewerkers van de gemeente. De Omgevingswet en participatief werken vragen om een andere houding richting burgers, met meer ruimte voor dialoog en inbreng van burgers. Dit betekent dat medewerkers van de gemeente nieuwe vaardigheden aan moeten leren. Naast de inhoudelijke kennis en vaardigheden voor het beheer van de fysieke ruimte dienen medewerkers ook in staat te zijn om de dialoog met de burger te voeren. Dit vraagt om sterkere communicatieve vaardigheden en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Wat opviel in de gesprekken over participatief werken is de grote diversiteit aan meningen en visies over participatie. Aan het ene uiterste was er sprake van scepsis over participatie en een 'moeten we dat nou wel doen?' houding; het andere uiterste was een 'hoe meer de burger doet, hoe beter' standpunt. Er lijkt dus geen gedeeld beeld te zijn over wat participatie in de Omgevingswet precies inhoudt en hoe de gemeente Almelo aan dit begrip vorm wil geven.

Hieruit vloeit voort dat -omdat de concrete invulling van de Omgevingswet nog niet helder is- de deelnemers nog weinig gevoel hebben voor wat de invoering van de Omgevingswet voor hun eigen rol gaat betekenen. De combinatie met een gevoel dat er nog weinig urgentie is voor de implementatie zorgt er voor dat de meeste deelnemers aan de workshop nog niet heel veel bezig zijn met de Omgevingswet en afwachtend zijn.

In de afronding van de workshop was het gedeelde beeld dat het heel goed is om op deze manier met elkaar het gesprek te voeren over werken met de Omgevingswet. Door hier samen over te spreken, te sparren en door te experimenteren wordt betekenis gegeven aan de invoering van de Omgevingswet. Er bestaan veel verschillende beelden en meningen binnen de gemeente over de Omgevingswet en door het goede gesprek te voeren ontstaat een meer gedeeld beeld en een gedeeld doel. Veel deelnemers gaven aan dat het hen zou helpen om vaker dergelijke bijeenkomsten te organiseren om zo gezamenlijk op te trekken in de implementatie.

4.3 Aanbevelingen

In de voorgaande paragraaf hebben we beschreven waar Almelo staat op het gebied van werkwijze, houding en gedrag. Naast een aantal zaken dat reeds goed gaat, zijn er ook diverse aandachtspunten naar voren gekomen. De vraag is nu hoe de gemeentelijke organisatie deze aandachtspunten het beste kan adresseren. In deze paragraaf formuleren wij puntsgewijs onze aanbevelingen.

1. Zoek aansluiting bij het reeds lopende organisatieontwikkelingstraject van de gemeente Almelo

Onze eerste aanbeveling is om aansluiting te zoeken met reeds lopende organisatieontwikkelingen. Het belangrijkste reeds lopende organisatieontwikkelingstraject binnen de gemeente Almelo is "Optimalisatie Almelo". Zoals straks te zien is, ligt er reeds een verbinding vanuit dit traject met de uitrol van de Omgevingswet. De zes doelen van "Optimalisatie Almelo" zijn:

- Vergroten van de interactie met burgers en bedrijven;
- Verhogen van de resultaatgerichtheid van de gemeentelijke organisatie door opgavegestuurd te werken;
- Informatie-gestuurde matching van de politieke en ambtelijke agenda.
- Verbeterde sturing op en verantwoording, control en effectmeting van uitgevoerde programma's, producten en diensten.

- Effectievere inzet van medewerkers op grond van specifieke talenten en competenties.
- Leiderschapsontwikkeling voor het zittend management.

Binnen het programma “Optimalisatie Almelo” zijn voor het eerste half jaar de volgende zes projecten gedefinieerd en ondergebracht:

- Uitwerking en implementatie van het reorganisatieplan waar onder:
 - De opzet en werkwijze nieuwe organisatie, sturingsvisie en communicatiestructuur, organisatie en formatie overzicht, was/wordt lijsten, plaatsings spelregels en planning;
 - De doorontwikkeling van de organisatie-eenheid Bedrijfsvoering (=BV);
 - Opzet en inrichting van de Adviespool;
 - Interne verzelfstandiging / VDB;
 - Transitie Sociaal Domein;
 - Uitrol van de Omgevingswet.
- Uitwerking en implementatie van wijksturing;
- Uitwerking en implementatie van programmasturing;
- Uitwerken en doorvoeren van opgavegericht werken en eigenaarschap;
- Doorontwikkeling van “Hallo Stad” w.o. aanspreken op houding en gedrag en talent;
- Imagoverbetering van de stad door het project “Successen vieren”.

Medio 2018 wordt er in het kader van “Optimalisatie Almelo” (opnieuw) een werkconferentie georganiseerd om enerzijds de activiteiten die worden uitgerold te volgen en geboekte resultaten te evalueren; anderzijds om te kijken naar nieuw op te pakken projecten, maar ook stil te staan bij de verdere zorgvuldige uitrol en implementatie van nieuwe werkprocessen, werkwijzen en de opzet van effectmeting daarvan. Deze systematiek sluit aan bij onze tweede aanbeveling: het creëren van een leercyclus van ontwikkelen, experimenteren en leren.

2. Creëer een leercyclus van ontwikkelen, experimenteren en leren

Ten tweede bevelen we aan de aandachtspunten die uit de analyse in de vorige paragraaf naar voren kwamen *in samenhang* met elkaar te beschouwen en niet separate (verbeter)activiteiten per aandachtspunt te benoemen. De organisatorische veranderopgave is hiervoor in onze visie te complex en vraagt om een veranderproces dat ruimte biedt voor ontwikkelen, experimenteren en leren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de lessen die zijn opgedaan tijdens een andere grote stelselwijziging in de afgelopen jaren: de drie decentralisaties in het sociaal domein. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op onze aanbevelingen ten aanzien van de inrichting van het veranderproces.

Met de voorgestelde ontwikkelbenadering dienen inhoudelijke oplossingen te komen van de meest betrokken medewerkers die – binnen de door de Omgevingswet en de projectorganisatie Omgevingswet gestelde kaders – nadenken over oplossingsrichtingen. Om tot inhoudelijke oplossingen – zoals het aanpassen van werkprocessen – te komen is het van belang ervaring op te doen met wat werken in lijn met de Omgevingswet betekent. De geïntroduceerde kernbegrippen geven hierbij richting, maar leiden ook tot dilemma’s:

Kernbegrip	Dilemma/ taai vraagstuk
Gebiedsgericht	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe verbinding tussen de verschillende gebieden borgen? • Hoe verbinding met de gebieden van het sociaal domein organiseren (daar waar nodig)?
Bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe invulling aan afwegingsruimte? • Hoe organiseren we afwegingsruimte?
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe zorgen voor gelijk speelveld van initiatiefnemers (in plaats van ‘skyboxplanologie’) en vermijden van willekeur?

Kernbegrip	Dilemma/ taai vraagstuk
	<ul style="list-style-type: none"> Hoe ervoor zorgen dat informatie die het participatietraject oplevert voldoende bruikbaar is voor de afweging van het bevoegd gezag over de aanvraag? Hoe proces goed inrichten en waar aan toetsen? Hoe borgen van rechtmatigheid en juridische houdbaarheid van besluiten? Hoe vermijden van ellenlange procedures waarin de rechter bepaalt of de participatie goed is georganiseerd? Hoe de kosten van voortraject(en) te beheersen? Wanneer wel en wanneer niet een uitgebreid voortraject? Hoe ervoor zorgen dat gemeenteraad, college en ambtenaren meegaan in deze nieuwe rol van de gemeente (facilitator/mediator in plaats van regisseren)?
Ja, mits	<ul style="list-style-type: none"> Hoe omgaan met de spanning tussen oplossingsgericht werken ('ja, tenzij') versus omgaan met tegenstrijdige belangen en rechtszekerheid?
Integraal werken	<ul style="list-style-type: none"> Hoe doorlooptijden en kosten in de hand te houden? Voor welke vraagstukken is welke mate van integraliteit nodig? Welke specialismen er wanneer bij betrekken?²¹ Hoe integraal werken combineren met betrouwbare dienstverlening volgens standaard productie en vaste (keten)procedures?

3. Ervaring opdoen in de praktijk (kleinschalige experimenten en pilots)

Onze derde aanbeveling is om in de komende periode –samen met de betrokken medewerkers van verschillende programma's en teams in de organisatie– via experimenten te ontdekken hoe bijvoorbeeld participatie en integraal werken er in de dagelijkse praktijk concreet uit zal komen te zien. Het is van belang deze experimenten niet alleen inhoudelijk te evalueren, maar juist ook op samenwerking en werkwijze. In de workshop van 1 februari 2018 hebben wij met de deelnemers verkend wat interessante pilots zouden kunnen zijn om te experimenteren met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Dit overzicht treft u aan in het volgende hoofdstuk.

Om succesvol te kunnen werken met pilots en experimenten in de veranderstrategie van de Omgevingswet, zien wij twee randvoorwaarden als cruciaal:

- Er moet voldoende tijd en budget beschikbaar zijn om te experimenteren, óók in een situatie met werkdruk. Deelnemers aan de workshop gaven aan dat er met een tijdschrijfsysteem wordt gewerkt binnen de gemeente Almelo. Binnen dit systeem is het dan van belang dat er uren beschikbaar zijn voor deelname aan een pilot.
- Om effectief te kunnen leren, is het van belang in te zien dat elke pilot 'gelukt' is, ook 'mislukte' pilots. De opbrengst van een mislukte pilot is immers meer inzicht in wat *niet* werkt. Dit kan weer input zijn voor een volgend experiment gericht op wat wel werkt. Zo ontstaat de leercyclus zoals genoemd bij aanbeveling 2. Het werken met pilots past daarmee in een cultuur waar experimenteren wordt beloond (en er niet afgerekend wordt op fouten).

²¹ Immers: hoe meer integraliteit, hoe meer uitdaging om doorlooptijden te halen. Daarbij geldt de spanning tussen enerzijds meer samenwerken en afstemmen versus de werkdruk die in de huidige situatie –als gevolg van de bezuinigingen– door sommigen wordt ervaren (zie de vorige paragraaf). Van belang hierbij om op te merken is dat de memorie van toelichting op de Omgevingswet beschrijft dat als uitgangspunt geldt dat de reguliere procedure (met een behandeltermijn van acht weken) wordt toegepast.

4. Deel en verdiep ervaringen

Met het uitvoeren van experimenten bereik je niet de gehele organisatie. Daarom is het goed om na te denken over de wijze waarop de opgedane kennis en ervaring binnen de organisatie wordt gedeeld en verspreid. Een goed communicatieplan kan hierbij helpen. Als onderdeel hiervan zouden bijvoorbeeld regelmatig (laagdrempelige) bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd om ervaringen in pilots en experimenten te delen en de aandacht voor de invoering van de Omgevingswet vast te houden, dan wel te vergroten. Ruimte voor discussie is hier belangrijk om van elkaar te leren en de veranderingen vanuit de Omgevingswet te begrijpen. Deze bijeenkomsten zouden bijvoorbeeld (deels) opgezet kunnen worden in de lijn van de workshop die is georganiseerd op 1 februari 2018. De workshop op 1 februari bestond uit de volgende onderdelen:

- Inhoudelijke kennisoverdracht van het gedachtegoed van de Omgevingswet (in dit geval qua werkwijze, houding en gedrag).
- Groepsdiscussie over waar de organisatie staat in de huidige situatie.
- Met elkaar pilots bedenken over hoe de organisatie in beweging te krijgen richting de –vanuit het gedachtegoed van de Omgevingswet- gewenste situatie.
- Zelf ervaren wat het gedachtegoed van de Omgevingswet betekent qua benodigde houding & gedrag (met behulp van een speelse werkvorm).

5. Gebruik de leerervaringen om nieuwe activiteiten te definiëren en werkprocessen aan te passen

Met behulp van voortschrijdende inzichten – zowel vanuit de experimenten en pilots als het wet- en regelgevingstraject – kunnen in latere fases van de invoering van de Omgevingswet (vanaf volgend jaar) nieuwe activiteiten worden gedefinieerd. De leerervaringen vormen onder meer belangrijke input voor het aanpassen van de werkprocessen om de Omgevingswet uit te kunnen voeren.



Hoe nu verder?

Hoofdstuk 5

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de vraag: hoe nu verder? Daartoe duiden we eerst de veranderopgave van de Omgevingswet. Vervolgens formuleren we een aantal algemene aanbevelingen over de wijze waarop de gemeente Almelo invulling kan geven aan deze opgave. Tot slot komen we met een concreet overzicht van mogelijke activiteiten in het kader van de invoering.

Berenschot

5. Hoe nu verder?

5.1 Invoering van de Omgevingswet is een complexe veranderopgave

We zien de implementatie van de Omgevingswet als complexe veranderopgave. De implementatie van de Omgevingswet gaat niet alleen over een integratie en vereenvoudiging van regelgeving, maar vraagt ook veranderingen in organisatie, werkwijze, houding en gedrag van alle overheden en overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Kernbegrippen hierbij zijn: integraal en gebiedsgericht werken, participatie en bestuurlijke afwegingsruimte. Goede samenwerking in de keten en digitale ondersteuning vormen belangrijke randvoorwaarden.

Een goede uitvoering van de Omgevingswet vraagt om verbinding van de verschillende relevante beleidsvelden (fysiek én sociaal), verbinding van beleid met uitvoering, verbinding van de Almelose ambtelijke organisatie met ketenpartners, initiatiefnemers en de omgeving van de initiatiefnemers. Om deze verbindingen te kunnen creëren is het van belang om een *samenhangende en geïntegreerde aanpak* te ontwikkelen voor de implementatie van de Omgevingswet.



Daarnaast geldt dat de gewenste situatie – na invoering van de Omgevingswet - niet ‘maakbaar’ en ‘planbaar’ is. Anders gezegd kan de gewenste situatie niet eenduidig gedefinieerd worden in termen van een SMART te bereiken resultaat. Het gaat meer om een (verander)richting waarin de organisatie zich beweegt, dan om een concreet te bereiken einddoel.

Omdat de toekomstige situatie een bewegend doel is, kan deze in onze ogen niet gerealiseerd worden zonder bewegingsruimte in de aanpak. Via experimenten (pilots) zal gaandeweg ('organisch') onderzocht moeten worden wat voor Almelo de gewenste toekomstige situatie is. Dit idee sluit aan bij hetgeen genoemd staat in het bestaande plan van aanpak van de Omgevingswet voor de gemeente Almelo ("Almelo, we doen het samen!"): de implementatie kan niet worden gedaan aan de hand van een blauwdruk, maar zal deels via een organisch proces moeten worden uitgevoerd.

5.2 Algemene aanbevelingen

De beschreven complexiteit van de implementatie van de Omgevingswet vraagt om een goede veranderstrategie. Hiertoe hebben we de volgende drie aanbevelingen, waarin de verschillende sporen in deze impactanalyse samenkomen:

- 1) Start een programma
- 2) Kies voor een gefaseerde implementatie
- 3) Experimenteer en leer

Hierna gaan we nader in op deze aanbevelingen.

1. Start een programma

De Omgevingswet vraagt zowel om technisch-inhoudelijk veranderingen (opstellen omgevingsvisie en omgevingsplan, aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet etc.) als om de ontwikkeling van kennis en vaardigheden om de wet uit te voeren en met de nieuwe instrumenten te werken. Wij adviseren daarom te kiezen voor een strategie die enerzijds gericht is op het tijdig doorvoeren van de gevraagde technisch-inhoudelijke veranderingen en anderzijds op het ontwikkelen van de benodigde kennis en vaardigheden door middel van het experimenteren met werken volgens de Omgevingswet.

Onze eerste algemene aanbeveling is om een programma in te richten voor de implementatie van de Omgevingswet en het realiseren van de gevraagde veranderingen. Een programmatische veranderaanpak maakt het mogelijk om te sturen op de beoogde effecten (een organisatie die klaar is om de Omgevingswet uit te voeren) en biedt ruimte om gedurende de uitvoering ervan bij te sturen. In het programma moeten ambities, beoogde effecten, projecten en activiteiten in samenhang worden gebracht. Voor de uitvoering ervan is een goede relatie met de lijnorganisatie van belang.

Vanwege de brede impact van de Omgevingswet raden we aan om een multidisciplinair programmateam te formeren. Het programmateam vervult idealiter een ambassadeursrol en verzorgt de verbinding naar verschillende onderdelen van de organisaties. Belangrijke randvoorwaarde is dat de leden van het programmateam voldoende tijd krijgen om zich in de Omgevingswet te verdiepen, projecten uit te voeren, hierop te reflecteren en gewenste veranderingen aan te jagen.

De eerste opdracht voor het programmateam is het gezamenlijk opstellen van een programmaplan voor 2018, met een doorkijk naar de jaren 2019 en 2020. Het programmaplan dient zowel de visie van de gemeente Almelo op de implementatie van de Omgevingswet te beschrijven als een overzicht te geven van welke implementatieactiviteiten de gemeente uitvoert. We adviseren om in de visie in te gaan op hoe de gemeente intern én extern om wil gaan met de Omgevingswet. Het is van belang om hierover op korte termijn met de nieuwe gemeenteraad in gesprek te gaan. Zo ontstaat zich op de contouren van de gewenste (toekomstige) situatie en daarmee de veranderrichting. Belangrijke ingrediënten voor de visie vormen de kernbegrippen van de Omgevingswet, zoals eerder geïntroduceerd:

- In hoeverre en op welke wijze wil Almelo *gebiedsgericht werken*?
- Hoe geeft Almelo invulling aan *bestuurlijke afwegingsruimte*?
- Welke mate van *integraal werken* streeft Almelo wanneer na?
- '*Ja, mits*' *houding* ten opzichte van initiatiefnemers en *participatie*. Hoe gaat Almelo hiermee aan de slag en welke dienstverlening past hierbij?

Op basis van voortschrijdende inzichten – zowel vanuit praktijkervaringen als het wet- en regelgevingstraject – kan het programmateam gedurende het jaar nieuwe activiteiten benoemen en voor 2019 en 2020 nieuwe programmaplannen opstellen. De programmaplannen dienen in onze ogen steeds te worden vastgesteld door het college en de raad. Dit vanuit het oogpunt van het borgen van commitment van het college bij het realiseren van het plan én om ervoor te zorgen dat –per fase– de noodzakelijke middelen worden vrijgemaakt.

Ook adviseren we om de voortgang van uitvoering van het programmaplan met enige regelmatig op de agenda van de gemeenteraad te zetten. De implementatie van de Omgevingswet en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals de omgevingsvisie vallen immers in de nieuwe college- en raadsperiode. Inhoudelijk wordt om politieke keuzes gevraagd (welke kwaliteit van de leefomgeving streeft Almelo na?) en tegelijkertijd vinden ook verschuivingen in rollen en verantwoordelijkheden van college en raad plaats.

2. Kies voor een gefaseerde implementatie

In de tweede plaats adviseren wij om de implementatie van de Omgevingswet gefaseerd uit te voeren, om zo ruimte te bieden voor een dynamische (organische) ontwikkeling van het programma én om de financiering behapbaar te maken. Hierbij raden we aan onderscheid te maken naar drie fases, te weten *richten*, *inrichten* en *verrichten*, die ieder een andere focus in activiteiten kennen. In onderstaand figuur hebben we deze fasering schematisch weergegeven.



Daarnaast is het van belang om steeds per fase zorgvuldig te monitoren tot welke resultaten de implementatieactiviteiten leiden – en wellicht nog belangrijker – welke lessen Almelo hieruit leert. Zo kan het programma waar nodig worden bijgesteld, creëert Almelo de benodigde bewegingsruimte en kunnen het college en de raad op de hoogte worden gehouden van de voortgang van de uitvoering ervan.

3. Experimenteer en leer





Een goede manier om te leren werken met de Omgevingswet is in onze ogen het experimenteren met de nieuwe kerninstrumenten en werkwijzen die passen bij de Omgevingswet. De beste leerervaringen zijn die uit de praktijk. Daarom bevelen wij aan om al tijdens de implementatie via pilots en experimenten -zo veel mogelijk- te werken in de geest van de Omgevingswet. Vervolgens is het van belang de inhoudelijke opbrengsten van elke pilot én de samenwerking en werkwijze steeds te evalueren. Deze leerervaringen kunnen vervolgens gedeeld worden met anderen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Op deze wijze ontstaat de benodigde leercyclus van ontwikkelen, experimenteren en leren (zie hoofdstuk 4.)

We adviseren daarom om zo snel mogelijk pilots en experimenten te benoemen en zo gericht ervaring op te gaan doen met werken in de geest van de Omgevingswet: gebiedsgericht, participatief en integraal werken, met ruimte voor maatwerk en een constructieve houding ten opzichte van initiatieven. Dit kan door aan de slag te gaan met de nieuwe kerninstrumenten (omgevingsvisie, programma's en omgevingsplan), maar ook door onderzoeken te starten en met praktijksituaties te oefenen of deze te simuleren. Hierbij is het steeds de kunst om te handelen volgens de kernbegrippen of te werken met aspecten van de Omgevingswet. Denk aan het uitvoeren van een analyse naar omgevingswaarden (wat zijn dat precies, hoe wil Almelo hier invulling aangeven?) of het ontwikkelen

en oefenen van nieuwe werkwijzen, bijvoorbeeld om te komen tot integrale afwegingen (fysiek én sociaal) bij de beoordeling van nieuw initiatieven.

5.3 Routeplanner en mogelijke activiteiten

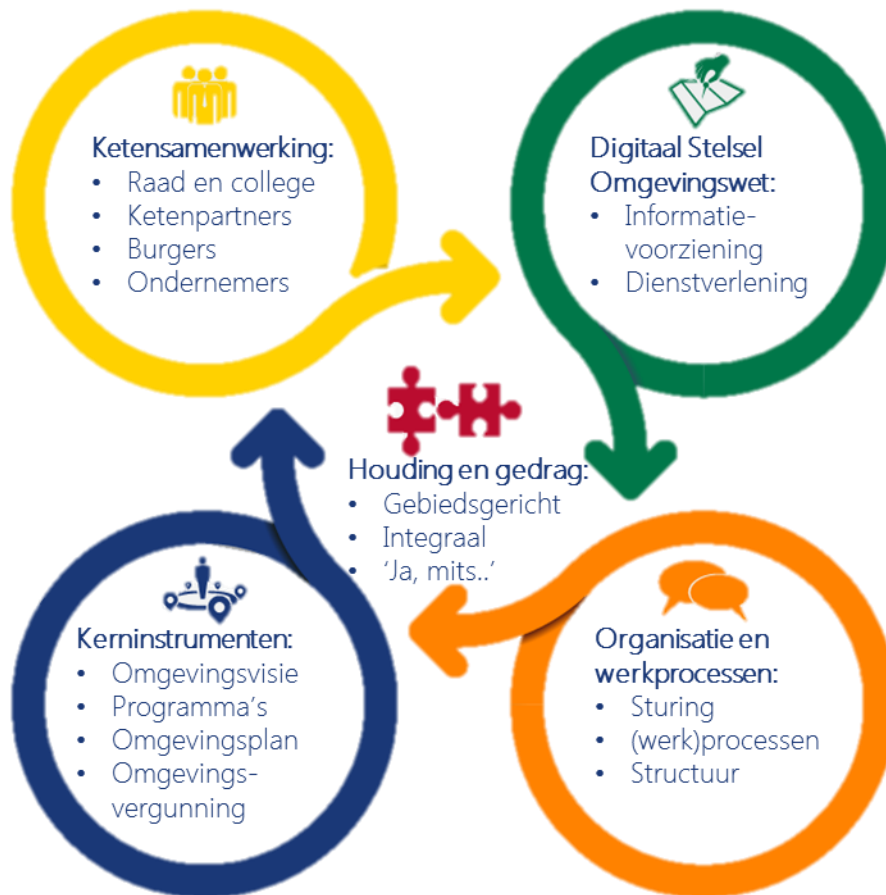
De routeplanner voor de Omgevingswet²², die Berenschot in samenwerking met het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' heeft ontwikkeld biedt een goede basis voor het maken van een planning voor het implementeren van de Omgevingswet bij de gemeente Almelo. In het nu volgende overzicht hebben we ter indicatie onze algemene aanbevelingen en de aanbevelingen voor de verschillende sporen in de tijd uitgezet. Voor al deze sporen adviseren we om in een programmaplan jaarlijks specifieke activiteiten uit te werken.

	2018			2019				2020				
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
Algemeen												
Inrichten programma												
Opstellen en vaststellen programmaplan												
Monitoren voortgang programma	Doorlopend											
1. Kerninstrumenten (visie en beleid)												
Ontwikkelen omgevingsvisie												
Opstellen integrale omgevingsverordening												
Gebiedsgerichte uitwerking omgevingsvisie												
2. Digitalisering en ICT												
Realiseren randvoorwaarden 2021												
3. Werkwijze, houding en gedrag												
Uitvoeren experimenten en pilots												
Deel en verdiep ervaringen												
Voorbereiden aanpassen werkprocessen												
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	

²² Zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/aandeslag/zelf-aan-de-slag/routeplanner/>

5.4 Mogelijke pilots en experimenten

Om structuur te bieden aan de nieuw te ontwikkelen pilots én als check dat voor alle relevante thema's pilots worden ontwikkeld, hebben we de zogenaamde 'schijf van vijf' ontwikkeld. De nu volgende figuur laat deze 'schijf van vijf' zien.



De gedachte achter de 'schijf van vijf' is dat elke pilot minimaal één van de thema's per blokje moet omvatten. Hierdoor wordt geborgd dat pilots gestructureerd en in samenhang met elkaar ontwikkeld worden. Tijdens de workshop op 1 februari 2018 (zie hoofdstuk 4) hebben we met een brede groep medewerkers gebrainstormd over mogelijke pilots en experimenten in Almelo. Hieruit kwam naar voren dat er al diverse activiteiten lopen binnen de gemeente met een pilotachtig karakter. Voorbeelden zijn:

- Er is een raadsavond georganiseerd met casuïstiek van de omgevingsvisie.
- Er vindt een pilot rondom een leeg schoolgebouw (Heemde) plaats.
- In twee wijken worden in het kader van "gezond in de stad" gesprekken gevoerd met inwoners.

Naast deze voorbeelden zijn er diverse nieuwe suggesties gedaan. Deze hebben we in de hiernavolgende tabel opgenomen en geordend naar de onderdelen van de 'schijf van vijf'.

Pilot	Toelichting	Aspect(en) uit de schijf van vijf
Talentengroep	<ul style="list-style-type: none"> Zet een talentengroep van ca. 10 medewerkers op die actief meedenkt met de visie op de gemeente Almelo voor de komende jaren (bijvoorbeeld 'Almelo in 2030'). Werf deze groep via de digitale klussenbank. Randvoorwaarde: akkoord college en gemeentesecretaris 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrument: omgevingsvisie Ketensamenwerking Houding en gedrag
Prijsvraag afval en energie	<ul style="list-style-type: none"> Schrijf een prijsvraag uit hoe actuele thema's als afval en energie (zoals aardgasvrij wonen) gecombineerd verwerkt kunnen worden in de omgevingsvisie 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrument: omgevingsvisie Organisatie en werkprocessen Houding en gedrag
Stadsstrand	<ul style="list-style-type: none"> Ga met een 'ja, mits' houding aan de slag met een initiatiefnemer die in de zomerperiode een stadsstrand wil openen in het centrum van Almelo. Randvoorwaarde is dat bij de participatie nadrukkelijk ook de andere horeca ondernemers in het centrum betrokken worden 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrument: Omgevingsvergunning Ketensamenwerking: college, ambtenaren en burgers/ ondernemers Houding en gedrag
GGZ	<ul style="list-style-type: none"> Doordenk het wijzigen van een GGZ-bestemming in sommige gebieden om concentratie van sociale problemen te voorkomen. 	<ul style="list-style-type: none"> Ketensamenwerking Houding en gedrag
Regels voor de binnenstad	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseer alle regels rond wonen in de binnenstad en beoordeel deze op meerwaarde. Doordenk het bieden van ruimte voor terrassen in de binnenstad. 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrument: omgevingsplan Houding en gedrag
Integraal toezicht en handhaving	<ul style="list-style-type: none"> Experimenteer in een gebied met integraal toezicht en handhaving (toezichthouders die 'ogen-en-oren' vormen voor andere toezichthouders). 	<ul style="list-style-type: none"> Houding en gedrag Organisatie en werkprocessen
Stages en meeloopdagen	<ul style="list-style-type: none"> Zet een programma van interne stages / meeloopdagen op (breder dan het fysieke domein). 	<ul style="list-style-type: none"> Houding en gedrag Organisatie en werkprocessen
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseer de doorlopen participatietrajecten en kom tot een beleidskader met daarin aandacht voor het doel van participatie (acceptatie en/of draagvlak), procescriteria, randvoorwaarden enz.). 	<ul style="list-style-type: none"> Houding en gedrag Organisatie en werkprocessen
Casus 'Hagenpark en Naturhus'	<ul style="list-style-type: none"> Doordenk de casus 'Hagenpark en Naturhus' vanuit het perspectief van de Omgevingswet. 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrumenten Houding en gedrag
Organiseer reflectie van buiten	<ul style="list-style-type: none"> Inventariseer een aantal cases, breng de regelgeving daaromheen in kaart en laat niet-specialisten de meerwaarde van de regels beoordelen. 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrumenten Houding en gedrag
Op zoek naar strijdigheden	<ul style="list-style-type: none"> Neem een aantal strijdigheden ten opzichte van het bestemmingsplan onder de loep en bepaal hoe daar vanuit de filosofie van de Omgevingswet mee omgegaan zou kunnen worden. 	<ul style="list-style-type: none"> Kerninstrumenten



Impactanalyse Omgevingswet

Bijlagen

Berenschot

Bijlage 1: Overzicht gesprekspartners

Namen	Focus	Datum
Irene ten Seldam	Kerninstrumenten	16 oktober 2017
Janke Krommendijk, Hennie van Rinsum	Kerninstrumenten	16 oktober 2017
Peter Leferink, Henk Nijkamp, Christa Arkink	Kerninstrumenten	16 oktober 2017
Corrie Steenbergen, Dörte Jurgensen	Kerninstrumenten	16 oktober 2017
Henk Blok, Marlies Krul	Kerninstrumenten	25 oktober 2017
Frederik van Ardenne, Saïd Benayad, Miranda Diependaal	Alle sporen	25 oktober 2017
Sander Weertman, Leo Boogerd, Ditty Oegema	Kerninstrumenten	25 oktober 2017
Gerben van der Tang, Alain Smit	Kerninstrumenten	31 oktober 2017
Sander Weertman, Geert-Jan Ketelaar, Bas Tapper, Elbert Jasper, Rik Engbers, André Weeink. Anne-Marie Oost	ICT en Digitalisering	31 oktober 2017

Bijlage 2: Overzicht vigerende bestemmingsplannen

Bestemmingsplan	Datum van vaststelling
Woningen Het Kalkhaar	9-01-18
XL Businesspark Twente tranches 1 en 2	19-12-17
Oude Wierdenseweg 1a	19-12-17
Agaatstraat Het Weggeler Noord	10-10-17
Hoek Lohuisstraat_Bornsestraat	10-10-17
Buitengebied correctieve herziening	18-07-17
Sniederhof_20-24	7-03-17
XL Businesspark Twente tranche 3	31-01-17
De Ruyterstraat 3	22-11-16
Maatkampshoek	11-10-16
Maatkampsdwarsweg ong Bornerbroek	11-10-16
Bolchersdwarsweg 1	13-09-16
Bornsestraat 293 eo	13-09-16
Moskee Bellavista-terrein	12-07-16
00031-Binnenstad_Haven-Zuid eo	12-07-16
Bavinckel	24-05-16
Wierdensestraat 226	12-04-16
Gravenallee 10a en 10b	9-02-16
Muldersweg_Entersestraat	15-09-15
Haghoeksweg 2	15-09-15
Watertoren Reggestraat 9	30-06-15
Gebr. Van Doorenstraat 8-10_Hedeveld 92	21-04-15
Pepershaar 2-2a	17-03-15
Haven Noordzijde 37	3-03-15
Kanaalweg 9	10-02-15
Parapluerziening Geluidzone Industrierreinen Noord	27-01-15
Bornsestraat 271-275	27-01-15
Robbenhaarsweg tussen nrs 2 en 4	2-12-14
Dollegoor-Slachthuisgade	18-11-14
Eiveko	28-10-14
Wierdensestraat 157H_Uitbreiding Mosterdpot	7-10-14
Heracles	2-09-14
Bornerbroeksestraat 79-89	1-07-14
Breesegge 3	1-07-14
Almelo Noord Oost_Bakhuijs Roozeboomlaan	24-06-14
Landinrichting Enter Ypelo	11-02-14
Woongebied Indie - Deel 1	17-12-13
Stadsrandgebied Almelo Noord	19-11-13

Bestemmingsplan	Datum van vaststelling
Thorbeckelaan	19-11-13
Berkelstraat 2	1-10-13
Centrum	17-09-13
Eugeria	17-09-13
Christoffel locatie	3-09-13
Westelijke Groene Long	20-06-13
Zuidentree	18-06-13
Aadorp_Bruglaan 19a	18-06-13
Medisch Centrum Bornerbroeksestraat	18-06-13
Rohof - Goossenmaat	11-06-13
Centrum Zuid	11-06-13
Bouwkavel Robbenhaarsweg	11-06-13
Muldersweg	21-05-13
Sluitersveld	26-03-13
Kollenveld-Bornsestraat	12-03-13
Mooie Vrouwenweg 53	12-03-13
Stobbenhorst 1	12-02-13
Nijrees Zuid	15-01-13
Nijrees Noord	18-12-12
Tusveld 77	18-12-12
Hoek Kerkhofsweg_Ootmarsumsestraat	4-12-12
Schuilburglaan Transformatiestation	4-12-12
Centrum Oost	16-10-12
Herziening Doorbraak, omgeving Wolbeslanden Bornerbroek	2-10-12
Kunsthof Indie	2-10-12
Kerkelanden e.o.	18-09-12
Rietstraat 152-154	18-09-12
Stadsrandgebied Almelo Noord-Oost	18-09-12
Woonboulevard eo	3-07-12
Nijrees	12-06-12
Elisa Hof	8-05-12
Ossenkoppelerhoek	13-03-12
Entersestraat 12	28-02-12
Waterrijk_Almelo_fase1	17-01-12
Nieuwland	20-09-11
Markgraven	12-07-11
Aalderinkshoek	28-06-11
Aadorp Kerkhofsweg	28-06-11
Het Weggeler Noord	17-05-11
De Velden, 1e fase Ontwikkeling Indie Almelo	19-04-11

Bestemmingsplan	Datum van vaststelling
Windmolenbroek - Groeneveld	5-04-11
Schelfhorst	5-04-11
Buitengebied Almelo	29-03-11
Noord Turfkade	25-01-11
Lateraalkanaal	25-01-11
Bestemmingsplan Workerlanden	14-12-10
Noordbroek 15	14-12-10
Almelo Noord Oost	14-04-10
Bedrijvenpark Twente_Wendelgoor	7-04-10
Part herz Aadorp Wilgenstraat 66	15-12-09
Primulastraat	14-10-09
Oost Hofkamp_Paradijs	20-08-09
Zuid Bornerbroek partiele herziening Lange Voort	8-07-09
Uitwerkingsplan Regionaal Bedrijventerrein Twente (RBT) 1e tranche	2-06-09
Noord Aadorp	13-05-09
Zuid_Bornerbroek	9-03-09
Bedrijventerrein Buitenhaven Noordbroek	22-10-08
Binnenstad Westeres	30-07-08
Regionaal Bedrijvenpark Twente (RBT)	26-03-08
Bornsestraat-Drienemanslanden	27-02-08
Zuid IISPA locatie	5-09-07
Haghoek Rosarium	3-04-07
Maatkamps Landen Bornerbroek	16-11-06
De Riet Noord	30-08-06
De Riet Zuid	30-08-06
Nijreessingel	3-05-05
De Doorbraak	17-03-05

Bijlage 3: Overzicht vigerende verordeningen

Verordening	Onderwerp
Afvalstoffenverordening gemeente Almelo 2013	Milieu
Beleidsregel "Omgaan met afval in de bodem"	Milieu
Beleidsregel "Inzet geluidsaneringsgelden gemeente Almelo"	Milieu
Beleidsregel achtergrondwaarden en terugsaneerwaarden bodemsanering	Milieu
Beleidsregel bodemnotitie	Milieu
Beleidsregel consumentenvuurwerk	Milieu
Beleidsregel Geluid in de Algemene Plaatselijke Verordening	Milieu
Bomenverordening	Milieu
Verordening geurhinder en veehouderij Bornerbroek 2010	Milieu
Verordening geurhinder en veehouderij XL Park, tranche 3a	Milieu
Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (deels)	Overig
Algemene verordening ondergrondse infrastructuur	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Beleidsregel reclameborden en uitstallingen	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Beleidsregels naamgeving en adressering gemeente Almelo 2013	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Beleidsregels voor de toepassing van planologische gebruiksactiviteiten 2015	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Bouwverordening Almelo	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Erfgoedverordening 2014	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Havenverordening Almelo 2015	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Nadere regels Havenverordening 2015	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Parkeerverordening 2007	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Ruimtelijke beleidsregels voor de huisvesting van horeca-inrichtingen op bedrijventerreinen	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
ruimtelijke beleidsregels voor de huisvesting van kinderopvang	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Verordening naamgeving en adressering gemeente Almelo 2013	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer
Verordening op de verblijfsrecreatie in Almelo	Ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer

Bijlage 4: Analysemodel werkwijze, houding & gedrag

De nu volgende tabel geeft –op basis van de in de rapportage genoemde kernbegrippen van de Omgevingswet– een samenvattend overzicht van de benodigde werkwijze, houding en gedrag voor een gemeentelijke organisatie (inclusief de benodigde competenties).

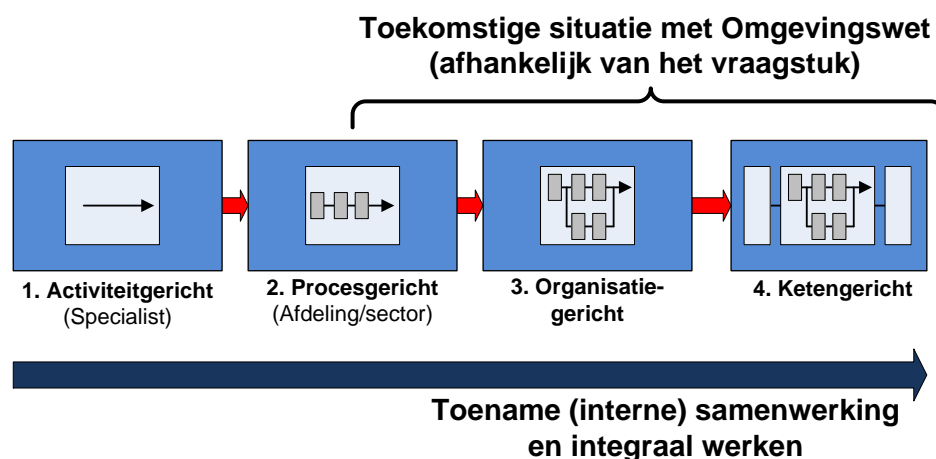
Kernbegrippen Omgevingswet	Consequentie voor werkwijze, houding & gedrag gemeentelijke organisatie (en benodigde competenties ²³)
Gebiedsgericht/ maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Redeneren vanuit een gebied en gewenste omgevingswaarden (omgevingsbewust) • Verschillen durven laten ontstaan tussen gebieden (uitlegbaar) • Meer flexibiliteit en ruimte voor initiatieven; meer lokaal maatwerk
Bestuurlijke afwegingsruimte	<ul style="list-style-type: none"> • Variëren in instrumenten om doelen te realiseren (politieke sensitiviteit) • Om kunnen gaan met verschillende belangen; afwegen tussen waarden (b.v. lucht versus geluid); per gebied binnen bandbreedte andere normen stellen (politieke sensitiviteit / verbinden) • Flexibiliteit van bestuur en het vermogen om uit te kunnen dragen op welke grond keuzes gemaakt worden
'Ja, mits'	<ul style="list-style-type: none"> • Van 'nee tenzij, naar ja mits', oftewel uitgaan van vertrouwen, meedenken, ontwikkelingen mogelijk maken; flexibiliteit • Pro-actief omgaan met tegenstrijdige belangen; bredere belang(en) voor de gemeente kunnen zien; bredere kennis opdoen; meer eigen afwegingen van de professional
Participatie	<ul style="list-style-type: none"> • Interactie met burgers en bedrijven wordt meer gelijkwaardig, faciliterend, oplossingsgericht; vanaf de start betrekken
Integraal werken	<ul style="list-style-type: none"> • Van taakgericht naar opgavegericht • Ontschotting: van hokjesgeest per expertise naar teamspel over meerdere expertises heen; daarom meer samenwerken en afstemmen • Van scheiding beleid en uitvoering naar koppeling beleid en uitvoering in een dynamische cyclus • Meer samenwerken met andere overheden/ uitvoeringsorganisaties (netwerken) • Competentie om buiten de eigen kaders te kijken

Voor het in kaart brengen waar een organisatie staat qua benodigde werkwijze, houding en gedrag, hanteren wij het volgende model. Dit model gaat in de basis uit van vier ontwikkelingsniveaus waarin een organisatie zich qua mate van integraal werken kan bevinden. De nu volgende tabel laat deze vier ontwikkelingsniveaus zien.

²³ Deze competenties sluiten aan bij de competenties zoals genoemd in de 'Gespreksstarter Veranderprofielen Omgevingswet'; een uitgave van het landelijke programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'.

Ontwikkelingsniveau	Toelichting
1. Activiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Zo goed mogelijk je eigen werk doen • Goed vakmanschap staat centraal <p><i>Voorbeeld: schrijven van een milieukundig advies (zonder toetsing met collega's van economie, verkeer, geluid, ecologie, erfgoed, etc.)</i></p>
2. (Werk)proces	<ul style="list-style-type: none"> • Zo goed mogelijk samen met collega's het werkproces uitvoeren <p><i>Voorbeeld: één specifiek vergunningverleningsproces, zoals een horecaverunning</i></p>
3. Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Zo goed mogelijk -over werkprocessen heen- de doelen van de organisatie realiseren én de doelen van initiatiefnemers • Over je eigen werkproces(sen) en organisatieonderdeel heen kunnen kijken; integraal kunnen werken <p><i>Voorbeeld: afstemming vergunningsprocessen t.b.v. horeca (omgevingsvergunning, horecaverunning, vergunning voor gokautomaten en terras etc.)</i></p>
4. Keten	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken met ketenpartners over gezamenlijke realisatie van beleidsdoelen • Ketenbreed intensieve samenwerking; o.a. uitwisseling van kennis en capaciteiten <p><i>Voorbeeld: afstemming vergunningverlening met externe partners, zoals provincie, waterschap, Veiligheidsregio of Omgevingsdienst</i></p>

De nu volgende figuur geeft een grafische weergave van de vier ontwikkelingsniveaus. De figuur laat tevens zien dat – afhankelijk van het vraagstuk – het gedachtegoed van de Omgevingswet een transitie vraagt van primair *activiteit- en procesgeoriënteerd* werken naar *organisatie- en ketengeoriënteerd* werken.



De volgende stap in onze analyse is inventariseren op welke niveau de organisatie van de gemeente Almelo functioneert qua werkwijze. Om het begrip 'werkwijze' te concretiseren hebben wij dit begrip vertaald naar vier hoofdthema's:

- Sturing. Bij sturing gaat het om de vraag hoe bestuur, leidinggevend en medewerkers resultaten (doelen) willen realiseren.
- Structuur. Structuur beschrijft de vorm en werking van de organisatie v.w.b. de 'harde' formele regels.
- (Werk)processen. (Werk)processen zijn logisch geordende activiteiten, gericht op het bereiken van resultaten.

- Informatievoorziening. Bij informatievoorziening gaat het om het tijdig kunnen beschikken over de juiste informatie.

Voor elk van deze vier hoofdthema's is een aantal subthema's benoemd. Voor elk subthema hebben wij met de deelnemers aan de workshop van 1 februari 2018 in kaart gebracht op welk van de eerder genoemde vier ontwikkelingsniveaus de organisatie zich bevindt in de huidige situatie.