

Rekenkamer Heerde
T.a.v. Ellen Landmanwww.twynstragudde.nl
TwynstraGudde Overheid en Organisatie B.V.
KvK 62366610Per email: rekenkamer@heerde.nl

Datum 3 december 2025
Telefoon 06 15 47 95 42
E-mail rla@tg.nl

Onderwerp Aangepast voorstel Rekenkameronderzoek *Doelen en instrumenten van de Omgevingswet in Heerde*

Geachte mevrouw Landman,

Wij danken u hartelijk voor uw verzoek om een offerte uit te brengen voor een onderzoek naar de doelen en instrumenten van de Omgevingswet in Heerde. Wij staan u graag terzijde bij het uitvoeren van uw rekenkameronderzoek naar de werking van de Omgevingswet in de gemeente Heerde.

Wij baseren ons voorstel op de door u toegezonden informatie in uw onderzoeksopzet en op onze ervaring met en inzichten in vergelijkbare onderzoeken. Enkele referentieopdrachten zijn:

- Quick scan voorbereiding op komst Omgevingswet (Rekenkamer Pijnacker-Nootdorp).
- Ondersteuning raads werkgroep, college en organisatie implementatie Omgevingswet (gemeente Oss).
- Quick scan bestuurlijke verandering op Omgevingswet (Waterschap Rivierenland).
- Rekenkameronderzoek landschapsontwikkeling en Omgevingswet (Rekenkamer Bronckhorst).
- Enquête uitvoeringspraktijk Omgevingswet (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Meerjarige kwalitatieve effectmeting Omgevingswet (Rijkswaterstaat).
- Onderzoek Omgevingswet en vergunningverlening (BEL Combinatie).
- Evaluatie van de pilot Omgevingsplan Binckhorst (gemeente Den Haag).
- Evaluatie pilots Omgevingswet (provincie Utrecht).
- Evaluatie inwonerparticipatie Dronten (rekenkamer Dronten).
- Evaluatie participatie bij woningbouwopgave Dronten (rekenkamer Dronten).

Voor de gemeente Heerde onderzochten wij eerder het accommodatiebeleid. Wij zien hierbij geen conflicterende belangen voor de uitvoering van deze opdracht.

Om uw vragen te beantwoorden, combineren wij ruime ervaring met het uitvoeren van evaluaties en rekenkameronderzoeken met gedegen kennis van de Omgevingswet. Wij stellen een team voor met onderzoekers die brede ervaring hebben binnen en met gemeenten/gemeenteraden. Dit maakt dat we het onderzoek uitvoeren met een scherp gevoel voor de politiek-bestuurlijke context.

In dit (aangepaste)¹ voorstel memoreren wij uw aanleiding en kaders voor het onderzoek en geven wij onze kijk hierop. Vervolgens beschrijven wij hoe wij het onderzoek willen aanpakken en wat het resultaat is. Vanzelfsprekend leest u in het voorstel ook wie er betrokken zijn bij de opdracht, wat onze kennis en ervaring is, hoeveel tijd de opdracht vraagt en hoeveel de kosten bedragen.

¹ De aanpassingen komen voort uit de bespreking die wij 3 december jl. met u hadden.





1. Uw vraag

1.1. Aanleiding

U geeft aan dat verschillende raadsfracties in Heerde al langere tijd de wens uiten om een onderzoek uit te laten voeren naar de Omgevingswet en/of uitnodigingsplanologie. Dit onderwerp heeft u eerder op de langetermijnagenda van de rekenkamer geplaatst.

In een recente gespreksronde met de fracties binnen de gemeenteraad is opnieuw aan de orde gekomen dat de gemeenteraad behoefte heeft aan meer informatie met betrekking tot de (nieuwe) regelgeving aangaande de instrumenten van vergunningverlening onder de Omgevingswet. U acht het nu, (ruim) een jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een geschikt moment om de vragen van de gemeenteraad op te pakken tot een informierend onderzoek. U wenst hierbij aan te sluiten bij het onderzoek "Inwonersparticipatie in Heerde" dat in september 2021 is gepresenteerd aan de gemeenteraad.

1.2. Doelstelling en afbakening

Voor dit onderzoek heeft u in uw onderzoeksopzet het volgende geformuleerd. "Gelet op de interesse en behoefte binnen de gemeenteraad van Heerde om goed aangehaakt te zijn en blijven op de behoeften van haar inwoners waarbij ruimte voor nieuwe initiatieven van belang gevonden is, is een jaar na invoering van het omgevingsplan een goed moment om een peilstok in de werking van de nieuwe wetgeving te steken. Daarmee wordt de raad in een vroegtijdig stadium in staat gesteld door een informierend onderzoek kaderstellend te toetsen op effectiviteit en doelmatigheid van het vastgestelde beleid. Verder wordt de raad in staat gesteld te anticiperen bij voorliggende keuzes rondom de invulling van het omgevingsplan of de behandeling van concrete initiatieven."

Het onderzoek richt zich daarmee op de werking van de Omgevingswet in de gemeente Heerde; passend binnen de uitgangspunten en wensen, zoals de gemeenteraad deze bij vaststelling van de omgevingsvisie meegegeven heeft. Het onderzoek moet de gemeenteraad inzicht geven in de grootste wijzigingen bij de invoering van de Omgevingswet en hoe de gemeente Heerde er (zowel lokaal als regionaal) voor staat in relatie tot de werking van het omgevingsplan. Daarbij wenst u dat er gekeken wordt naar de ervaringen en werkwijze van buurgemeenten en van gemeenten van vergelijkbare omvang dan wel de eerste ervaringen van voorlopers in Nederland.

1.3. Vraagstelling

Om het onderzoeksdoel - passend bij de afbakening - te behalen, heeft u de volgende centrale vragen geformuleerd:

1. Wat zijn de kerndoelen van de Omgevingswet en hoe zijn deze kerndoelen verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie (en het omgevingsplan) van Heerde?
2. Hoe ziet de Omgevingswet er uit in de praktijk en wat betekent dit voor de bevoegdheid en de rol van de raad?
3. Op welke manier werkt de gemeente aan het opstellen van een definitief omgevingsplan (2032), welke keuzes zijn hierbij gemaakt en welke keuzes liggen nog in het verschiet?
4. Hoe is participatie geregeld onder de Omgevingswet en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere rapport van de rekenkamer over inwonersparticipatie?
5. Waar staat de gemeente Heerde in vergelijking tot de regiogemeenten?

2. Onze kijk op uw vraag

In dit hoofdstuk lichten we onze kijk op uw vraag toe. Achtereenvolgens gaan we in op:

- Omgevingswet: opzet en doelen (§2.1).
- Omgevingswet in Heerde (§2.4).
- Participatie: opvolging onder de Omgevingswet? (§2.3).
- Reflectie op de vraagstelling en aanzet tot het normenkader (§2.4).



2.1. Omgevingswet: uitgangspunten en rol van de raad

Doelstellingen Omgevingswet

De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, heeft als maatschappelijke doelen het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.²

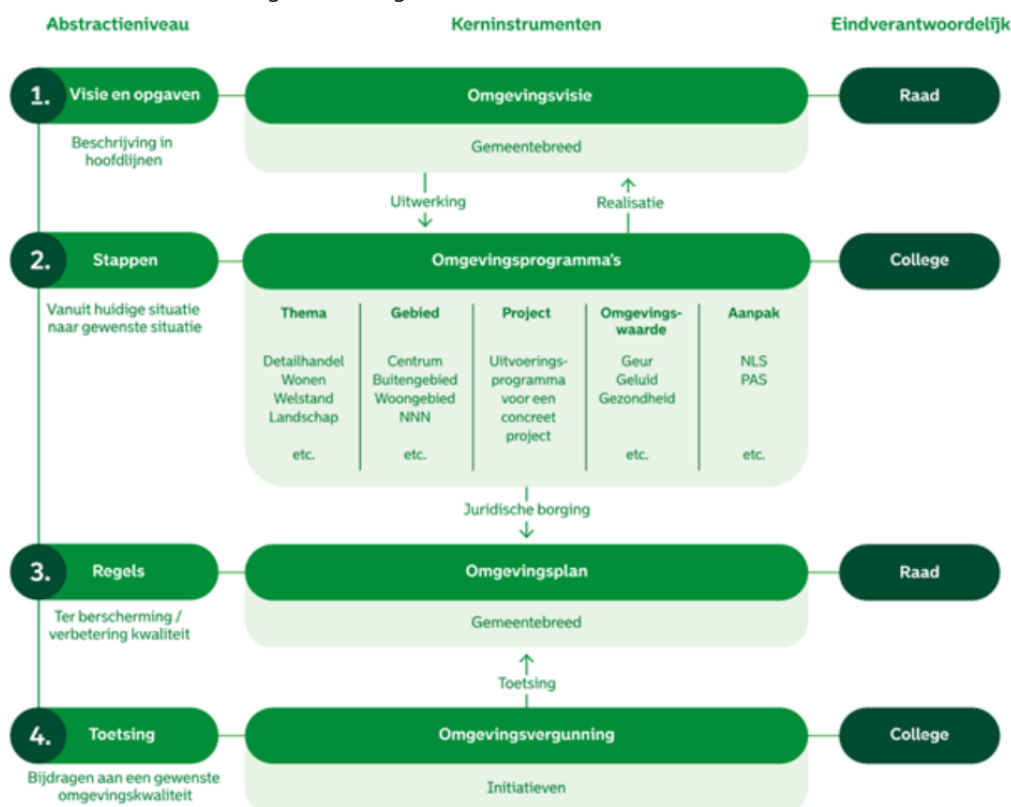
De wetgever beoogt met de Omgevingswet vier verbeteringen te realiseren³:

1. Een inzichtelijker, voorspelbaarder en gebruiksgemakkelijker omgevingsrecht.
2. Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.
3. Meer ruimte voor lokaal maatwerk.
4. Snellere en betere besluitvorming.

De wet is gericht op het spanningsveld tussen het beschermen van bijvoorbeeld het milieu, de gezondheid en de veiligheid, én het benutten voor maatschappelijke opgaven. De kernprincipes van de Omgevingswet zijn: open, flexibel, uitnodigend, innovatief en vertrouwen, waarbij gemeenten bevoegd zijn om regels op te stellen volgens het principe 'decentraal, tenzij' er een overkoepelend belang is.⁴

Rol van de raad

Onder de Omgevingswet is het instrumentarium voor de gemeenteraad en het college van BenW flink 'op de schop gegaan'. Het college heeft meer bevoegdheden gekregen bij de uitvoering van het beleid en de gemeenteraad is nadrukkelijker belast met kaderstelling en het monitoren van de resultaten. Als voorbeeld voor de huidige rolverdeling hanteren we onderstaande afbeelding vanuit de gemeente Rotterdam (2022).



² [Inhoud van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving.](#)

³ [Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving.](#)

⁴ [Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving.](#)



Figuur 1. Instrumenten onder de Omgevingswet (Nota Participatiebeleid Omgevingswet, gemeente Rotterdam, 2022)



Onder de Omgevingswet is bepaald dat de gemeenteraad een *omgevingsvisie* en een *omgevingsplan* vaststelt. In de omgevingsvisie stelt de raad de gemeentebrede opgaven voor de langere termijn vast. In het omgevingsplan staan de regels ter bescherming en/of verbetering van de fysieke leefomgeving. Hierin wordt bepaald of een activiteit in een gebied is toegestaan en, zo ja, onder welke voorwaarden. Voorbeelden zijn regels voor bouwhoogte, bebouwingsoppervlak, functies (zoals wonen en recreatie), reclame, terrassen, en het kappen van bomen.

In het omgevingsplan staan ook regels voor onder meer geluid, geur en trillingen. Bepaalde activiteiten zijn alleen toegestaan met een vergunning. In dat geval toetst het college van BenW de activiteit inhoudelijk aan het omgevingsplan en geeft vervolgens wel of geen vergunning af. Omdat de raad verantwoordelijk is voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan en het college van BenW voor de omgevingsvergunningen, is het belangrijk om te zorgen voor consistentie en een heldere verdeling van rollen.

Het instrument van de 'verklaring van geen bedenkingen' is niet teruggekomen onder de Omgevingswet. Dit is vervangen door een *bindend adviesrecht* waarbij de raad gevallen moet aanwijzen waarin hij betrokken wil zijn bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het borgen van deze betrokkenheid vergt voorafgaand initiatief van de raad. Het advies van de raad moet in acht worden genomen en daarvan mag niet worden afgeweken, wat bij amendement in de wet is opgenomen en bewerkstelligt dat het advies van de raad bindend is voor het college.

Vanuit onze ervaring weten we dat het werken met deze instrumenten *wennen* is, voor zowel gemeenten als de samenleving. Zo hebben veel ambtelijke organisaties op dit moment hun handen vol aan het op orde brengen van de procedures en het aansluiten van systemen (DSO). Gemeenten krijgen ook veel vragen over de nieuwe taal en begrippen in de wet, zoals de buitenplanse omgevingsactiviteit (BOPA).⁵ Tegelijkertijd ervaren raadsleden een toegenomen complexiteit: hoe houd je onder de Omgevingswet zicht op de gestelde kaders en hoe pas je het instrumentarium succesvol toe?

Om deze mogelijke worsteling in de praktijk te onderzoeken, stellen we voor om met de organisatie te kijken of het mogelijk is om twee bouwinitiatieven te selecteren van vóór en ná de inwerkingtreding van de Omgevingswet (vier in totaal). Bij voorkeur initiatieven die niet passen binnen Bestemmingsplannen of het Omgevingsplan. Welke mechanismen treden er dan in werking? Op deze manier zouden we in beeld kunnen brengen hoe deze processen eerder werden én nu doorlopen worden, inclusief betrokkenheid van de raad. Tevens kunnen we, indien mogelijk, deelvraag 2⁶ meer praktijkgericht maken en de voormalige en de huidige situatie met elkaar vergelijken.

2.2. Omgevingswet in Heerde

Met dit onderzoek wilt u de raad inzicht bieden in de veranderingen die de komst van de Omgevingswet voor de rol en betrokkenheid van de raad met zich mee heeft gebracht. Ook wilt u onderzocht hebben hoe de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet in de uitvoeringspraktijk van Heerde zichtbaar zijn. In het kader van dit voorstel hebben wij al een zoekactie in het Raadsinformatiesysteem gedaan om de stappen die Heerde in de afgelopen jaren heeft gezet in beeld te brengen. Hierna lichten we onze beelden toe.

Op 27 mei 2024 heeft de gemeenteraad de *Omgevingsvisie* "Heerde van de toekomst" vastgesteld. De omgevingsvisie geeft richting aan de (fysieke) leefomgeving en helpt de gemeente om ruimtelijke keuzes te maken. In het raadsvoorstel wordt een uitgebreid totstandkomingstraject geschetst dat al in 2019 is gestart.⁷ Daarbij wordt ook toegelicht hoe de 'klankbordgroep Omgevingswet' betrokken is geweest.

Al eerder stond het onderwerp *bindend adviesrecht* op de raadsagenda. Op 25 september 2023 organiseerde de gemeente een themaraad waarin uitleg werd gegeven over het bindend adviesrecht voor de raad bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Dit was ter voorbereiding op de besluitvorming op 11 december 2023.

⁵ [Eerste rapportage Monitor Werking Omgevingswet gepubliceerd | Ruimtelijke ordening Nederland](#)

⁶ 2. Hoe ziet de Omgevingswet er uit in de praktijk en wat betekent dit voor de bevoegdheid en rol van de raad?

⁷ Gemeente Heerde (27 mei 2024)



Toen behandelde de gemeenteraad het raadsvoorstel over het bindend adviesrecht onder de Omgevingswet, inclusief een lijst met aangewezen gevallen ten behoeve van het bindend adviesrecht. Deze lijst is gebaseerd op twee factoren:

- Het gaat om omgevingsplanactiviteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving.
- Er spelen veel belangen en naar verwachting zullen er meerdere belanghebbenden zijn.

Toegelicht wordt dat deze nieuwe manier van werken vraagt om zorgvuldigheid en een goede samenwerking tussen het college van BenW en de gemeenteraad. Een evaluatie, één jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, is om die reden een must en daarom onderdeel van dit voorstel.⁸ Op 24 maart 2025 vond hiertoe een themaraad plaats met het bindend adviesrecht als hoofdonderwerp. Hierin werd toegelicht dat er één vergunning was met bindend adviesrecht (de 'zendmast'). Vooralsnog waren er nog geen andere initiatieven in procedure.⁹

Het tijdelijke *omgevingsplan* van de gemeente Heerde is op 4 april 2024 in werking getreden.¹⁰ Overigens is het raadsbesluit hiervan niet terug te herleiden vanuit het Raadsinformatiesysteem. In het omgevingsplan staan de regels die moeten helpen om ontwikkelingen in Heerde mogelijk te maken en tegelijkertijd de fysieke leefomgeving moeten beschermen.¹¹ Vanuit het Raadsinformatiesysteem zien we dat het omgevingsplan al enkele keren is gewijzigd in het kader van 'urgente gebiedsontwikkelingen'. Via de tijdelijke alternatieve maatregel (TAM) kunnen raden hiertoe besluiten tot 1 januari 2026.¹² Dit is in Heerde gebeurd aan onder andere de Parallelweg te Wapenveld en de Kerkweg te Vorchten.¹³

Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat de gemeente actief is geweest in het vaststellen van de instrumentaria onder de Omgevingswet. In dit onderzoek willen we echter vooral kijken of dat wat op papier wordt vastgesteld (de letter van de Wet) ook correspondeert met hoe de raad het werken in het kader van de 'geest van de wet' ervaart. Biedt de omgevingsvisie de raad voldoende richting voor de ontwikkeling én bescherming van de fysieke leefomgeving? Is het proces om te komen tot een definitief omgevingsplan helder voor de raad en hoe wordt hij in positie gebracht bij besluiten in het kader van het TAM-omgevingsplan? En hoe pakt de raad zijn rol via het bindend adviesrecht?

2.3. Participatie: opvolging onder de Omgevingswet?

U wilt met dit onderzoek inzicht krijgen in de wijze waarop participatie onder de Omgevingswet in Heerde plaatsvindt.

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet en zelfs bij de omgevingsvergunning een aanvraagvereiste, waarbij de gemeenteraad kan aangeven wanneer participatie verplicht is bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De bedoeling van de Omgevingswet is dat participatie niet beperkt blijft tot een formeel moment met het indienen van een zienswijze. Inwoners en andere belanghebbenden (denk aan het maatschappelijk middenveld, bedrijven, initiatiefnemers en buurgemeenten) moeten juist vanaf het begin betrokken worden en inbreng kunnen hebben. Hoe elke gemeente participatie organiseert, is aan de gemeente zelf.

We zien voor dit onderzoek dat u een mooie koppeling maakt tussen de huidige opzet en werking van participatie onder de Omgevingswet en uw eerdere rapport over inwonersparticipatie. In 2021 concludeerde u dat er in Heerde geen concrete uitgangspunten voor inwonersparticipatie beschikbaar waren, waardoor er op verschillende manieren richting werd gegeven aan inwoners bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. Er bestond wel een participatievisie die in januari 2021 is besproken in de raadscommissie, maar deze was bij het merendeel van de raadsleden en medewerkers onbekend en nog niet door de gemeenteraad vastgesteld. Ondanks groot draagvlak binnen de raad voor

⁸ Gemeente Heerde (11 december 2023) *Bindend adviesrecht – Omgevingswet*.

⁹ Gemeente Heerde (24 maart 2025). *Themaraad bindend adviesrecht*.

¹⁰ [Omgevingsplan gemeente Heerde | Lokale wet- en regelgeving](#)

¹¹ [Omgevingsplan - gemeente Heerde](#)

¹² [Tijdelijke alternatieve maatregel \(TAM\) omgevingsplan via IMRO | Informatiepunt Leefomgeving](#)

¹³ [Document Heerde - 13. Raadsvoorstel Vaststelling TAM-omgevingsplan Kerkweg 8 Vorchten - iBabs Publieksporaal](#)



inwonersparticipatie, waren uitgangspunten niet uitgewerkt in beleidsregels of werkprocessen, waardoor een visie dus alleen op papier bestond.



U adviseerde onder meer om uitgangspunten voor inwonersparticipatie op te stellen in wisselwerking tussen college, organisatie, gemeenteraad én inwoners, rollen te expliciteren, richtlijnen uit te werken, te investeren in organisatiecultuur, beleid levend en actueel te houden en uitnodigingsplanologie te heroverwegen.¹⁴

Als we kijken naar de huidige situatie, zien we dat er in 2022 “Participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving” is opgesteld. Vanuit het Raadsinformatiesysteem kunnen we echter niet herleiden of dit beleid ook daadwerkelijk door de raad is vastgesteld. De gemeente heeft dit beleid anno 2025 wel, aangevuld met een ‘toolbox participatie’ op de eigen website opgenomen.¹⁵

Er zijn vier spelregels voor participatie bepaald in het beleid:

1. *Bepaal hoe groot de bijdrage van de ander mag zijn.* Hiertoe wordt gebruikgemaakt van de participatieladder die loopt van informeren (laag) tot en met (mee)beslissen (hoog).
2. *Bepaal wanneer je anderen betreft.* Afhankelijk van de verwachte impact van de ontwikkeling, wordt aanbevolen om mensen vanaf het begin of het einde te betrekken.
3. *Maak een plan en voer het uit.* Een belangrijk standpunt is dat de belangen en standpunten van anderen serieus worden genomen.
4. *Maak een verslag.* De initiatiefnemer licht toe wat er met de verschillende belangen is gedaan en het resultaat moet worden gedeeld met de omgeving.

We stellen voor om bij de start van dit onderzoek de aanbevelingen uit 2021 op een rijtje te zetten en deze in een informatie-uitvraag richting de organisatie op te nemen. Per aanbeveling vragen we hoe, in de ogen van de organisatie, opvolging is gegeven aan de aanbevelingen en hoe dit tot uiting komt in het huidige participatiebeleid onder de Omgevingswet. Deze uitvraag verdiepen we in een gesprek tijdens de interviewronde. Op deze manier helpen we u inzichtelijk te maken welke *doorwerking* er heeft plaatsgevonden vanuit het vorige rekenkameronderzoek.

2.4. Reflectie op de vraagstelling en aanzet tot het normenkader

Wij kunnen ons goed vinden in uw opzet voor de deelvragen. De vragen zijn kernachtig en dekken wat ons betreft de lading, passend bij uw onderzoeksdoel. Met deze vragen kunnen we voor de raad inzichtelijk maken wat de Omgevingswet voor hem betekent. We brengen bij de te onderzoeken aspecten in beeld wat de Omgevingswet daarover bepaalt, bekijken hoe dit in Heerde is vormgegeven en wat dat voor de raad betekent.

Wel zien we dat u in uw onderzoeksopzet onder ‘Afbakening van het onderzoek’ een afsluitende vraag formuleert: “Kortom: welke aanbevelingen zijn er vanuit de eerste praktijk mee te geven aan de gemeenteraad om zijn kaderstellende rol optimaal uit te kunnen voeren?”

Wij stellen voor om deze deelvraag om te zetten in een toekomstgerichte leervraag (6.) “*Welke lessen zijn er te trekken voor de gemeenteraad om zijn positie bij de doelen instrumenten van de Omgevingswet optimaal in te kunnen vullen?*” Deze deelvraag zetten we centraal in de bestuurlijke nota en dient als kapstok voor de te formuleren conclusies en aanbevelingen.

U vraagt ons ook om met een voorstel te komen voor een concretisering van het normenkader. Voor uw beeldvorming hebben wij hierna een conceptnormenkader geformuleerd met normen die kunnen worden gehanteerd. Tijdens het startgesprek bespreken wij met u het uiteindelijke normenkader, zodat u dat kunt vaststellen. De structuur voor het normenkader hebben wij gebaseerd op uw deelvragen. Wij stellen voor nu voor om deelvraag 5 (de ‘vergelijking’) niet mee te nemen als aparte norm, maar op aspecten relevante vergelijkingen te maken op basis van best practices. Hiervoor doen we een voorstel in Onze aanpak (hoofdstuk 3).

¹⁴ [Rapport-onderzoek-inwonersparticipatie-rekenkamercommissie-Heerde-20210908-def.pdf](#)

¹⁵ [Samen ontwikkelen - gemeente Heerde](#)



Aspect	Norm
Instrumentaria Omgevingwet	- De gemeente Heerde duidelijk in beeld welke kerndoelen de Omgevingswet met zich meebrengt. - De kerndoelen van de Omgevingswet zijn herleidbaar verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie. - De gemeente werkt via een gestructureerde aanpak aan het opstellen van een definitief omgevingsplan. Te maken keuzes hierbij zijn in beeld en in de tijd uiteengezet. - Op basis van deze aanpak is het aannemelijk dat de gemeente Heerde tijdig tot een definitief omgevingsplan komt.
Betrokkenheid van de raad	- De kaderstellende en controlerende betrokkenheid van de raad onder de Omgevingswet is helder vastgelegd in Heerde. - De raad is met het huidige instrumentarium (i.i.g. Omgevingsvisie, omgevingsplan en besluit bindend adviesrecht) voldoende in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol onder de Omgevingswet te vervullen. - Knelpunten met het werken onder de Omgevingswet zijn in beeld bij de raad en worden in gesprek tussen het college en de raad voldoende ondervangen.
Participatie	- De raad heeft tijdig duidelijk participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld. - Het huidige participatiebeleid onder de Omgevingswet bouwt herleidbaar voort op de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek (2021).

Figuur 2. Concept normenkader

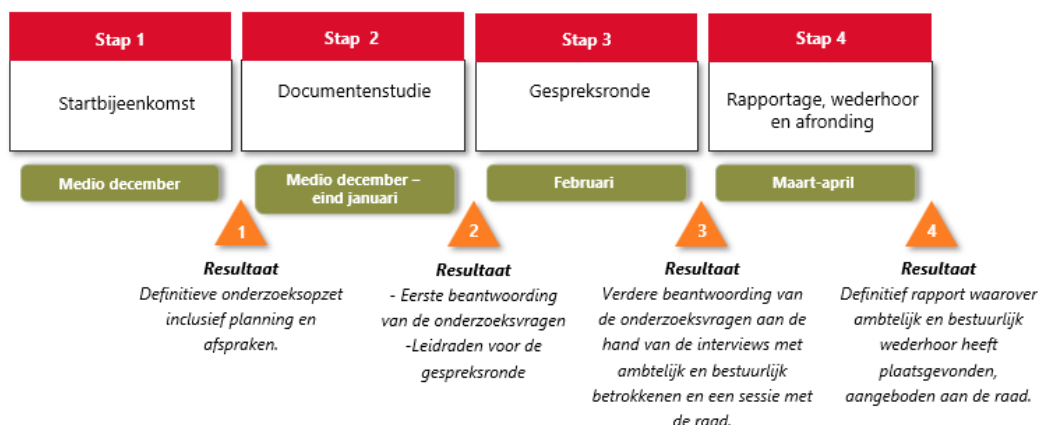
3. Onze aanpak

3.1. Het resultaat

Het eindresultaat is een visueel aantrekkelijke handreiking voor de nieuwe raad waarin de focus ligt op de aanbevelingen voor het in positie brengen van de raad onder de Omgevingswet. Als onderbouwing hiervoor leveren we een (beknopte) nota van bevindingen op waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van het normenkader (figuur 2) en waarin het ambtelijk wederhoor is verwerkt. We maken gebruik van visuele hulpmiddelen om de aanbevelingen te positioneren, processen inzichtelijk te maken en we betrekken praktijkvoorbeelden in het onderzoek. Dit willen onder andere doen door concrete bouwinitiatieven te selecteren en daaraan gekoppelde processen en onderliggende mechanismen nadrukkelijk een plek te geven in het rapport.

3.2. De aanpak in beeld

Om tot het resultaat te komen, hanteren wij een duidelijke aanpak, bestaande uit elkaar opvolgende stappen. In figuur 3 zijn de verschillende fasen en de (tussen)resultaten weergegeven; ook hebben wij de tussentijdse afstemmingsmomenten met uw Rekenkamer opgenomen. De planning is *in concept en flexibel*. Waar nodig, kunnen we versnellen of vertragen, passend bij uw wensen rondom uitvoering en afronding. Tijdens de startbijeenkomst (stap 1) hebben we afgesproken dat we deze planning voor nu blijven volgen. **N.B. Stap 4 wordt waarschijnlijk mei/juni**



Figuur 3. De aanpak in beeld





3.3. De aanpak toegelicht

Stap 1. Startbijeenkomst (medio december 2025)

Wij maken graag een goede start met het onderzoek door middel van een startgesprek, zo spoedig mogelijk na afronding van de selectieprocedure. Op deze manier kunnen we snel en doelgericht starten. Dit gesprek kan zowel fysiek als digitaal plaatsvinden. Bij dit gesprek zijn onze onderzoekers en vertegenwoordigers van uw Rekenkamer aanwezig. Wij stellen voor dat er ook een ambtelijk betrokkene (bij voorkeur de contractpersoon gedurende het hele onderzoek) aansluit om werkafspraken te kunnen maken.

In het gesprek komen in elk geval de volgende onderwerpen aanbod:

- Aanpak: een door u goedgekeurde aanpak, inclusief gedetailleerde(re) planning.
- Normenkader: bespreken en gezamenlijk vaststellen van de onderzoeksvragen en een definitief normenkader.
- Documenten: bespreken van documenten voor de documentenstudie.
- Werkafspraken over o.a.:
 - o Overlegmomenten met u.
 - o Afstemmen onderzoeksperiode.
 - o Beschikbaar stellen van relevante documenten, waaronder te bestuderen bouwinitiatieven.
 - o De aanpak van het vergelijkende onderzoek (deelvraag 5. Waar staat de gemeente Heerde in vergelijking tot de regiogemeenten?).
 - o De selectie van personen voor de interviews en de wijze waarop zij worden benaderd.
 - o Het plannen van de interviews.
 - o De aanpak van de raadsessie.
 - o De definitieve rapportagewijze.
- Hoor en wederhoor.
- Risico's en beheersmaatregelen.

Resultaat stap 1

- Definitieve onderzoeksopzet, inclusief planning en afspraken.

Stap 2. Informatie-uitvraag en documentenstudie (medio december 2025-eind januari 2026)

In de eerste inhoudelijke stap stellen we een informatie-uitvraag aan de organisatie op voor het verzamelen van documentatie. In de informatie-uitvraag verzoeken we om in elk geval de volgende typen documentatie te verzamelen:

- Documenten inzake (totstandkomingsproces) omgevingsvisie; onderliggende overwegingen; en het 'werken met'.
- Documenten inzake (totstandkomingsproces) tijdelijk omgevingsplan, onderliggende overwegingen; het werken met en proces richting definitief omgevingsplan.
- Documenten ten aanzien van werkwijzen, organisatie en capaciteit (inclusief DSO).
- Relevante college- en raadsbesluiten, correspondentie aan de raad en agenda's/notulen klankbordgroep Omgevingswet.

Specifiek voor participatie leveren we zelf een 'invulformat' aan waarin we de aanbevelingen uit het vorige onderzoek naar inwonersparticipatie hebben opgenomen. We verzoeken de organisatie om hierin aan te geven hoe opvolging is gegeven aan de aanbevelingen onder de Omgevingswet en dit, waar mogelijk, te onderbouwen met documenten. Met deze systematiek hebben we goede ervaringen in eerdere onderzoeken rondom de Omgevingswet, o.a. voor Pijnacker-Nootdorp (2021-2022).

Daarnaast bekijken we of we in samenspraak met uw Rekenkamer, de organisatie en de raad¹⁶ twee bouwinitiatieven kunnen selecteren van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en twee bouwinitiatieven van na 1 januari 2024, die afwijken van het bestemmingsplan respectievelijk het omgevingsplan. Wij verzoeken de organisatie de informatie aan te leveren die deelbaar is om onderliggend in beeld te brengen welke processen en mechanismen er dan tot stand komen, bijvoorbeeld in het kader van het samenspel tussen college en raad en de werkwijze van de intaketafel¹⁷.

¹⁶ De rekenkamer zal de raad hierop zelf bevragen bij het communiceren over de start van het onderzoek.

¹⁷ Gemeente Heerde (11 december 2023) *Bindend adviesrecht – Omgevingswet*.



Om de casussen te selecteren hanteren we de volgende criteria:

- Tijd (2022/2023 vs. Na 2024)
- Initiatiefnemer (mogelijk interessant: gemeente als bevoegd gezag en initiatiefnemer)
- Instrumentaria (nu focus op BOPA, waar mogelijk ook i.h.k.v. het Omgevingsprogramma).

We stellen voor om in elk geval de casus 'zendmast' te selecteren omdat we weten dat hier bindend adviesrecht van toepassing was. Als er geen andere casuïstiek voorhanden is, stellen we voor om aankomende (impactvolle) initiatieven te selecteren en daar een botsproef Omgevingswet op toe te passen. Is voor die casus dan duidelijk hoe de procedure gaat verlopen en op welke momenten, en op welke manieren de raad daarbij is betrokken?

Als laatste stap voeren we een documentenstudie uit naar succesfactoren in het kader van het werken onder de Omgevingswet. We stellen voor om geen uitgebreide vergelijkende te doen met regiogemeenten op alle aspecten die we onderzoeken. We gaan - in deze fase - op basis van recente literatuur op zoek naar 'best practices'. Hiertoe raadplegen we onder andere de "Eerste Monitor Werking Omgevingswet" (ministerie van VRO) en rapportages van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De documentenstudie levert eerste inzichten op voor de beantwoording van alle onderzoeksvragen. We leggen onze eerste beelden beknopt vast, in *bullets*, in een PowerPoint-document. Ook leidt de input tot leidraden voor de semi-gestructureerde gesprekken in stap 2. Het PowerPoint-document en de opzet voor de gespreksleidraden delen wij met u, zodat wij deze tijdens een digitaal voortgangsoverleg kunnen bespreken.

Resultaat stap 2

- Eerste beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Leidraden voor de gespreksronde.

Stap 3. Gespreksronde (februari 2026)

In stap 3 gaan wij met verschillende betrokkenen binnen de gemeente in gesprek. In dit voorstel gaan wij uit van vier-vijf (groeps)interviews en twee raadszittingen. Van alle interviews in het kader van dit onderzoek maken we een schriftelijk verslag op hoofdlijnen dat ter autorisatie aan de respondent wordt voorgelegd. In het startgesprek wordt een eerste selectie gemaakt van de te interviewen personen. Deze selectie kan tijdens het documentenonderzoek worden aangevuld, wanneer de uitkomsten daarvan hiertoe aanleiding geven.

Wij denken op dit moment aan zes tot zeven (groeps)gesprekken met in ieder geval personen in de volgende rollen:

- Ambtelijk betrokkenen instrumenten (Omgevingsvisie, -plan en -programma) (1-2x).
- Ambtelijk betrokkenen (focus: participatie) (1 x).
- Ambtelijk betrokkenen intaketafel (focus: inwonersinitiatieven en bindend adviesrecht) (1-2 x)
- Bestuurlijk: wethouder Stephan Nienhuis (Ruimtelijke ontwikkeling, inclusief Omgevingswet) (1 x).

Wij stellen voor om de gesprekken zo veel mogelijk gebundeld op één dag plaats te laten vinden op locatie. Lukt het niet om alle gesprekken geclusterd te plannen, dan bieden we de mogelijkheid om een digitaal gesprek te voeren. We hebben goede ervaringen met het voeren van (groeps)gesprekken via Microsoft Teams.

Daarnaast stellen wij voor om ook de raad te betrekken bij dit rekenkameronderzoek door middel van twee fysieke raadszittingen. Niet alleen staat de rolinvulling van de raad centraal in het onderzoek; het maakt het onderzoek voor de raadsleden ook 'levend', versterkt het lerend effect van het onderzoek en bevordert tevens de opvolging van de conclusies en aanbevelingen. Om de opkomst van raadsleden te bevorderen, willen wij voor om - in samenspraak met de griffie - het gesprek te voeren in aansluiting op een reeds geplande bijeenkomst of vergadering. De eerste sessie zal waarschijnlijk op 24 februari 2026 plaatsvinden. De eerste sessie is bedoeld om beelden bij de raad op te halen: hoe wordt het werken onder de Omgevingswet tot nu toe ervaren? Wat wil de huidige raad meegeven richting de nieuwe raad?

Wij nemen bij de voorbereiding op de raadszitting de bevindingen uit de documentenstudie en (eventueel eerder gevoerde) gesprekken mee. We stellen voor om de resultaten uit de gespreksronde en de voorbereiding op de raadszitting digitaal met u af te stemmen.



We vullen de input uit de gespreksronde toe in een rapportstructuur. Dit zorgt voor aanscherping van de inzichten die reeds waren vastgelegd. Deze resultaten bespreken we in een tweede (digitale) tussenbijeenkomst. Met u bespreken we, op basis van de resultaten tot dan toe, één focuspunt voor het ophalen van 'best practices' (deelvraag 5). Wij kunnen ons voorstellen dat u in deze fase benieuwd bent hoe er met participatie wordt omgegaan in een buurgemeente of hoe elders wordt gewerkt aan de totstandkoming van een definitief omgevingsplan.

Met u bepalen wij welk focuspunt we aanvullend meenemen in de rapportagefase met behulp van aanvullend (beknopt) documentenonderzoek.

Resultaat stap 3

- Verdere beantwoording van de onderzoeksvragen aan de hand van de interviews met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen en een sessie met de raad.

Stap 4. Rapportage, wederhoor en afronding (mei/juni 2026)

Het doel van deze stap is het integreren van de uitkomsten uit de documentenstudie, de gespreksronde en de aanvullende documentenstudie in een (beknopte) nota van bevindingen. Aanvullend maken wij een opzet voor een eerste 'handreiking' met conclusies en aanbevelingen voor de nieuwe raad.

Dit rapport van bevindingen wordt besproken in een bijeenkomst met de Rekenkamer zodat u kunt toetsen of het rapport rijp is voor ambtelijk wederhoor. Bij goedkeuring kan de nota uit voor ambtelijk wederhoor. Eventuele feitelijke onjuistheden passen wij vervolgens aan inclusief een definitieve handreiking. Na het ambtelijk wederhoor kan de Rekenkamer de nota definitief vaststellen en – met handreiking – aanbieden voor bestuurlijk wederhoor aan het college.

Tot slot wordt het rapport aangeboden aan de raad. Wij behandelen de handreiking, conclusies en lessen in een tweede sessie met de nieuwe raad. Dit draagt bij aan het 'inwerken' van de nieuwe raad in het kader van de Omgevingswet en hun rol hierbij. Voor deze tweede sessie met de raad wordt in samenspraak met de griffie aansluiting gevonden op een reeds geplande bijeenkomst of vergadering om de opkomst van raadsleden te bevorderen.

Resultaat stap 4

- Definitieve handreiking (en nota van bevindingen) waarover ambtelijk en bestuurlijk wederhoor heeft plaatsgevonden, aangeboden aan de raad.

4. Ons onderzoeksteam

Voor deze opdracht hebben wij een ervaren en goed op elkaar ingespeeld onderzoeksteam samengesteld. Het team combineert meerjarige ervaring met evaluaties en onderzoeken op het gebied van de Omgevingswet, met ruime ervaring in het gemeentelijke domein. Alle teamleden zijn van begin tot eind bij het onderzoek betrokken. In deze samenstelling borgen we senioriteit en voldoende capaciteit voor de uitvoering. De uitgebreide curricula vitae van onze adviseurs vindt u bijgevoegd.

Tijdens het onderzoek is Roel Lauwerier opdrachtleider en uw contactpersoon.

Dr. mr. R.G.J. (Roel) Lauwerier is principal onderzoeker en business leader van de propositie *Leren in het Publieke Domein*. Hij heeft ruime onderzoekservaring en is gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg (rechtenfaculteit, staats- en bestuursrecht). Het versterken van de cirkel 'evalueren-leren-organiseren-realiseren' vormt voor hem de kern van zijn werk. Naast de uitvoering van diverse (evaluatie)onderzoeken, promoveerde Roel op een evaluatieonderzoek op het terrein van wetgevingsvraagstukken. Als onderzoeker bij de Rekenkamer Rotterdam heeft hij ervaring opgedaan met het uitvoeren van meerdere evaluaties van gemeentelijk beleid en besluitvormingsprocessen. Verder heeft hij door zijn raadslidmaatschap en wethouderschap in de gemeente Tilburg ruime ervaring opgedaan met het functioneren binnen en met gemeentelijke organisaties, en het functioneren in een politiek-bestuurlijke context. Roel kent de



processen waar raad en college mee te maken hebben en de dynamiek die daarmee gepaard kan gaan. Roel was opdrachtgever bij alle in de inleiding genoemde referentieopdrachten.

De heer T. (Thijs) Boertien MSc. werkt sinds 2019 bij TwynstraGudde en heeft als senior adviseur en onderzoeker meerdere onderzoeken naar Omgevingswet opgezet, begeleid en uitgevoerd. Als onderzoeker helpt Thijs (lokale) overheden na te denken over hun 'bestuurlijke toekomst'. Dit doet hij door het uitvoeren van onderzoeken en het adviseren over verbeteringen in beleidsvoering, projecten/programma's en bestuurlijke processen. Thijs is analytisch sterk, werkt gestructureerd en heeft een vlotte pen. Hij voelt zich vanuit zijn achtergrond in organisatiewetenschappen prettig op het grensgebied van 'harde' en 'zachte' organisatievraagstukken. Hij was eerder betrokken bij onder andere de Evaluatie van het pilot Omgevingsplan Binckhorst (gemeente Den Haag, 2020), de Quick scan van de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet (Rekenkamer Pijnacker-Nootdorp, 2021-2022) en de Meerjarige kwalitatieve effectmeting Omgevingswet (Rijkswaterstaat, 2021-2023). Thijs is ten slotte veelal actief in het veld van omgevingsdiensten.

De heer E. (Eduard) van der Kooij MSc. werkt sinds 2025 bij TwynstraGudde. Met een bachelor in Bestuur en Organisatie en een Research Master in Public Administration and Organizational Science vormt onderzoek in het openbaar bestuur de kern van zijn werk. Zijn master sloot hij cum laude af met een onderzoek naar tegenspraak onder Rijksambtenaren. Daarnaast heeft Eduard ervaring opgedaan in uiteenlopende onderzoeken in het publiek domein als onderzoeks-assistent aan de Universiteit Utrecht. In deze rol onderzocht hij onder andere de rol van Rotterdamse gemeenteraads-leden voor het Thorbecke Fonds en zette hij een onderzoek op naar Europees Leiderschap.