

Gemeenteraad van Hengelo
Postbus 18
7550AA Hengelo

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Programmaplan Omgevingswet	2270229		2 oktober 2018

Geachte leden van de raad,

Op 1 januari 2021 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Ons college heeft het programmaplan vastgesteld waarin wordt beschreven hoe we de implementatie van de Omgevingswet aanpakken. Wij willen de raad hiervan graag op de hoogte stellen en sturen u hierbij het programmaplan ter informatie toe.

De Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt de regelgeving over de fysieke leefomgeving, waaronder ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De nieuwe wet maakt deel uit van een stelselherziening in het fysieke domein. Naast de wet zelf draait de stelselherziening om anders werken en digitalisering.

Wij zien dat de Omgevingswet de verhouding tussen de overheden verandert. Het nieuwe stelsel kent minder rijksregels en meer afwegingsruimte voor de decentrale overheden. Onderling vertrouwen tussen de overheden geldt als uitgangspunt, wat geïllustreerd wordt doordat er in de Omgevingswet nauwelijks regels zijn over hoe de overheden met elkaar omgaan.

Nog belangrijker vinden wij dat de stelselherziening Omgevingswet de verhouding tussen overheid en samenleving beoogt te veranderen. Centraal staat de leefomgeving als een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid en samenleving. In plaats van planning door de overheid, moedigt de wetgever uitnodigingsplanologie aan. Daarnaast krijgen initiatiefnemers meer verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld doordat zij verplicht worden om zelf na te gaan hoe de omgeving tegen hun initiatief aan kijkt. Deze ontwikkelingen vragen van de gemeente een echt andere opstelling; niet alleen anders doen, maar ook anders denken.

Ons wensbeeld

De komst van de Omgevingswet grijpen we aan om de ontwikkelingen waar we al langer aan werken kracht bij te zetten. Ons college wil werken vanuit de logica van de Hengeloër en een open bestuursstijl hanteren. Onze ambitie voor de Omgevingswet is de fysieke leefomgeving te zien als totaal met alle aspecten die daarbij horen (ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, etc.), samen te werken vanuit opgaven met partners en de stad en meer ruimte te geven aan initiatieven.

Voor onze organisatie bestaat de opgave van de Omgevingswet uit vijf thema's: integraal werken (van activiteit naar ketengericht), van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits', dienstverlening als primaire mindset, een andere manier van samenwerken (buiten) en de verhouding tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Deze opgave geldt voor de organisatie in brede zin (ambtelijke organisatie en gemeentebestuur) en op alle niveaus. Ons wensbeeld is alleen haalbaar als we het samen doen.

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres
Hazenweg 121

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

Programmaplan Omgevingswet

Het doel van het programma Omgevingswet is dat de gemeente Hengelo goed voorbereid en klaar is om volgens (de bedoeling van) de nieuwe wet- en regelgeving te gaan werken en ons wensbeeld te realiseren wanneer de Omgevingswet in werking treedt. Het programmaplan beschrijft de inspanningen die hiervoor nodig zijn. Deze inspanningen hebben betrekking op verschillende aspecten: omgevingsvisie, omgevingsplan, bouwstenen (inventarisatie van ons huidige beleid en regelgeving en data op orde), software, communicatieplan, opleidingsplan, organisatie en (werk)processen. Voor ieder thema wordt onderzocht hoe we inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden kunnen betrekken.

Nu het programmaplan door ons is goedgekeurd, kan met de uitvoering ervan gestart worden. Het programmaplan is een dynamisch document. Tijdens de uitvoering van het programma kunnen we bijsturen als dat nodig is om het wensbeeld te halen. Van alle inspanningen die gedaan worden leren we en die leerpunten nemen we mee in elke volgende stap. Ook ervaringen in andere gemeenten of andere ontwikkelingen kunnen we in het programmaplan verwerken. Input van de raad kan ons ook helpen het programma te verbeteren.

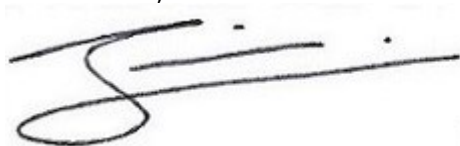
Het programma Omgevingswet loopt tot 2022. Voor de uitvoering van het programmaplan zijn in de kaderbrief 2019-2022 financiële middelen beschikbaar gesteld. Zoals daarbij is opgemerkt, bestaat er nog veel onduidelijkheid over de kosten van de aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De komende jaren verwachten we steeds beter te kunnen inschatten welke kosten voor onze rekening zullen komen.

Betrokkenheid van de raad

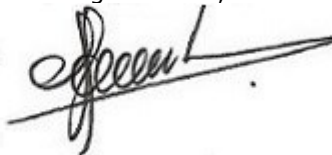
In 2017 is in de raads werkgroep Omgevingswet besproken welke gevolgen de komst van de Omgevingswet voor de rol van de raad heeft. Dit gesprek willen we graag voortzetten. We willen u ook graag betrekken bij het programma Omgevingswet en nodigen u uit om over de vorm hiervan met ons in gesprek te gaan.

Vanzelfsprekend zal de raad in ieder geval betrokken worden bij het maken van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie voor Hengelo wordt gefaseerd aangepakt. Over enkele weken bespreken we in het college het plan van aanpak voor de eerste fase, het buitengebied. Ook hierover zullen wij u informeren.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris, de burgemeester,



De heer J. Eshuis



De heer S.W.J.G. Schelberg

Bijlagen: 1

- Programmaplan Omgevingswet

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Programmaplan Omgevingswet



Inhoud

I	Context en aanleiding	3
1.1	Introductie	3
1.2	Aanpak in Hengelo	4
1.3	Doel	4
1.4	Raakvlakken met andere ontwikkelingen	5
2	Wensbeeld	6
2.1	Bestuurlijke ambitie	6
2.2	Opgave voor onze gemeente	6
2.3	Resultaten	9
3	Aanpak	11
3.1	Strategie	11
3.2	Eerder geleerde lessen en randvoorwaarden	11
3.3	Inspanningen	14
4	Organisatie	23
4.1	Inrichting van de programmaorganisatie	23
4.2	Van programma naar lijn	24
5	Benodigde middelen Financiën	26
5.1	Financiën	26
5.2	Capaciteit	26
5.3	Monitoring en risicoanalyse	27
	Bijlage I Planning uitvoering programmaplan	29



I Context en aanleiding

1.1 Introductie

Op 1 januari 2021 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking. Deze wet bundelt de wet- en regelgeving voor onder meer ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De Omgevingswet kent nieuwe wettelijke instrumenten, zoals de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Deze instrumenten vragen van ons om voor de totale fysieke leefomgeving te bepalen wat nodig is. Daarbij daagt de wet ons uit om meer ruimte te geven door minder te regelen.

Het gaat echter niet alleen om inhoudelijke wijzigingen in het omgevingsrecht, maar ook om de manier waarop beleid, regelgeving en besluitvorming tot stand komen. De Omgevingswet beoogt de verandering van een sectorale naar een integrale benadering van de fysieke leefomgeving. De wet zet een veilige en gezonde fysieke leefomgeving hierbij voorop en stelt dat het beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving moet aansluiten bij maatschappelijke behoeften. De verhoudingen en verwachtingen tussen inwoners, bedrijven, andere overheden en onze gemeente verschuiven hierdoor. Dit vraagt om een andere denk- en werkwijze en nieuwe vormen van participatie. De implementatie van de Omgevingswet zal daarom veel vragen van de medewerkers, het management en het bestuur van een gemeente.

De Omgevingswet sluit aan bij een ontwikkeling die we al via meerdere sporen hebben ingezet: het centraal stellen van de opgave en per opgave bekijken wat nodig is. Dat komt bijvoorbeeld ook tot uitdrukking in de decentralisaties in het sociaal domein (één gezin, één plan), het programma Dienstverlening en het verbeterplan ruimtelijke ordening. Deze vragen ook om een andere manier van samenwerken in de fysieke leefomgeving.

We kiezen ervoor om de implementatie van de Omgevingswet in een programma op te pakken, vanwege de complexiteit en de vele verschillende onderdelen. Een programma is een tijdelijke manier van samenwerken, gericht op het nastreven van doelen. De implementatie van de Omgevingswet zorgt voor een verandering in wet- en regelgeving, een cultuurverandering in de hele fysieke keten en een digitale systeemverandering. Een programma helpt bij het doelgericht aansturen van een grote hoeveelheid activiteiten, het doelbewust afwegen en prioriteren daarvan, en het flexibel en effectief reageren en anticiperen op allerlei interne en externe ontwikkelingen.

Het voorliggende programmaplan is erop gericht deze veranderingen aan de hand van de vijf hoofdopgaven (integraal werken, van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits', dienstverlening als primaire mindset, op een andere manier samenwerken en verhouding ambtelijke organisatie en bestuur) te ondersteunen. Hoofdopgaven waar de gemeente Hengelo voor staat met de komst van de Omgevingswet. Het programmaplan is opgesteld door vier medewerkers van de sector Fysiek. Zij hebben bij de totstandkoming van het programmaplan input opgehaald bij medewerkers van de andere sectoren, het management, het college en de raad. Aan gezien de Omgevingswet een ontwikkeling omvat die de gemeentelijke organisatie in haar volle breedte gaat beïnvloeden, wordt in dit programmaplan ook omschreven hoe medewerkers en management vanuit de hele organisatie bij het programma betrokken worden.

Het programmaplan wordt in het najaar van 2018 ter goedkeuring aan het college aangeboden. De uitvoering ervan vindt in de komende jaren plaats. Het programmaplan geldt als basisdocument voor de implementatie van de Omgevingswet. De implementatie is echter dynamisch en gebaseerd op de leerervaringen die tussentijds worden opgedaan – individueel en collectief. Het programma wordt daarom tijdens de uitvoering, als het nodig is, bijgesteld. Het programma Omgevingswet start in het najaar van 2018 en eindigt op 1 januari 2022.

1.2 Aanpak in Hengelo

Onze gemeente pakt de implementatie van de Omgevingswet gefaseerd aan. De eerste fase is gestart in 2016. In deze fase is opgehaald welke ambitie Hengelo heeft voor de Omgevingswet, wat heeft geleid tot een ambitiedocument dat door het college is vastgesteld (zie paragraaf 2.1).

In de tweede fase (2017) is onderzocht wat we moeten doen om onze ambitie waar te maken. Door middel van een impactanalyse is in beeld gebracht welke gevolgen de Omgevingswet heeft voor ons bestuur, beleid en instrumenten, het personeel en de organisatie, de werkprocessen, ICT en financiën. Daarnaast is, onder het motto 'leren door te doen', gedurende deze fase gewerkt met een raads werkgroep, is een proef omgevingsvisie uitgevoerd en zijn casustafels met het college, het management en het sectorteam Fysiek gehouden.

Aan het einde van de tweede fase is een implementatieplan opgesteld. Deze is echter niet vastgesteld en uitgevoerd. In verband met sectorontwikkelingen (organisatie afdelingen Fysiek) en andere prioriteiten (actualisatie bestemmingsplannen) heeft de implementatie bewust even stil gelegen. In het najaar van 2017 werd de invoering van de Omgevingswet bovendien opnieuw uitgesteld. In plaats van 1 januari 2019 treedt de wet nu naar verwachting op 1 januari 2021 in werking.

In plaats van het alsnog laten vaststellen van het implementatieplan door het college, hebben we in de derde fase van de voorbereiding op de implementatie van de Omgevingswet (2018) dit programmaplan opgesteld. De onderwerpen en nodige inspanningen uit het implementatieplan zijn, waar mogelijk, overgenomen in het programmaplan. Ook wordt beschreven welke aanpak we kiezen bij de implementatie van de Omgevingswet en de realisatie van onze ambities en hoe dit georganiseerd wordt. Het programmaplan beschrijft projecten en andere opdrachten, die betrekking hebben op alle inspanningen die nodig zijn om ons wensbeeld te realiseren.

Bij de totstandkoming van dit programmaplan is gebruik gemaakt van de brede kennis en expertise die in de organisatie aanwezig is. Dit is gedaan door tijdens het opstellen onderdelen van het programmaplan voor te leggen aan en door te spreken met collega's vanuit alle sectoren. De projectgroep die in 2017 de impactanalyse heeft opgesteld, vormde de basis van de klankbordgroep en werd aangevuld met collega's uit de sectoren Sociaal, Middelen en Fysiek en uit het team concern control. De klankbordgroep heeft meegedacht over de doelen, het realiseren van het wensbeeld en de verbinding van het programma Omgevingswet met andere ontwikkelingen in de organisatie. Om te bepalen welke inspanningen nodig zijn, is gesproken met medewerkers van de sectoren Fysiek en Sociaal. Het concept-programmaplan is in de zomerperiode besproken met groepjes collega's.

Naast het betrekken van collega's bij de totstandkoming van het programmaplan, heeft het programmateam gesproken met andere medewerkers over de verbinding tussen het programma Omgevingswet, het programma Dienstverlening, het programma Binnenstad en het Hengeloos Werken. Voor algemene informatie die voor alle medewerkers van de gemeente van belang is, stelt het programmateam berichten op voor intranet. Op intranet is begin 2018 een speciale pagina voor de Omgevingswet gemaakt.

1.3 Doel

Het doel van het programma Omgevingswet is dat de gemeente Hengelo goed voorbereid en klaar is om volgens (de bedoeling van) de nieuwe wet- en regelgeving te gaan werken en ons wensbeeld te realiseren wanneer de Omgevingswet in werking treedt.





1.4 Raakvlakken met andere ontwikkelingen

De implementatie van de Omgevingswet vindt plaats in een bredere context, aangezien in onze gemeente meerdere ontwikkelingen spelen die gaan over de houding van de gemeente ten opzichte van onze inwoners en bedrijven. De organisatieontwikkelingen richten zich op de kernwaarden van de gemeente Hengelo: werken vanuit de logica van de Hengeloër; lef hebben en keuzes maken, en zaken voltooien door goed samen te werken. De verbeterdoelen van de Omgevingswet sluiten hier goed bij aan, want ook in de stelselwijziging van de Omgevingswet gaat het over een betere samenwerking tussen overheid en samenleving. We gaan er van uit dat het programma Omgevingswet een positieve bijdrage levert aan de 'rode lijnen' waar onze organisatie zich de komende jaren op richt.

Het programma Omgevingswet heeft nadrukkelijk raakvlakken met:

1. Doorontwikkeling sector Fysiek
2. Ontwikkelingen sociaal domein (van transitie naar transformatie)
3. Programma Dienstverlening
4. Programma Binnenstad
5. Hengeloos Werken
6. Mobiliteitsvisie

Welke uitwerking kan worden gegeven aan de raakvlakken met deze ontwikkelingen, wordt besproken met de betrokken collega's in de aanloop naar en tijdens de uitvoering van het programma Omgevingswet. De raakvlakken worden vooral zichtbaar tijdens het uitvoeren van de inspanningen uit dit programmaplan. Het is goed mogelijk dat in de organisatie nog meer ontwikkelingen spelen die van (wederzijdse) invloed zijn op de implementatie van de Omgevingswet. Los van de voorgaande ontwikkelingen, heeft de gemeente in het recente verleden de transitie in het Sociaal Domein gestalte gegeven. De kennis en kunde die daarbij opgedaan zijn, als het gaat om een dergelijk grootschalige organisatieontwikkeling, worden ook betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet.

Naast de ontwikkelingen in onze organisatie, heeft het programma Omgevingswet ook raakvlakken met het coalitieprogramma. Het college heeft hierin beschreven hoe zij tegen de Omgevingswet aankijkt. Ook de bestuurlijke afspraken over een open bestuursstijl passen goed bij de bedoeling van de Omgevingswet.

Coalitieprogramma 2018-2022

“Wij willen een eigentijdse gemeente zijn; in onze dienstverlening en ook in onze bestuursstijl. Wij den het slim, democratisch en met meer service. In onze planprocessen krijgen onze inwoners meer te zeggen (en zal de gemeente ook luisteren). Dit wordt ook één van opbrengsten van de invoering van de nieuwe Omgevingswet. Werken vanuit de logica van de klant/inwoner komt centraal te staan. We bieden meer ruimte aan en willen samen optrekken met onze inwoners en onze raad om te werken aan de oplossingen voor Hengelo.”

2 Wensbeeld

2.1 Bestuurlijke ambitie

In januari 2017 heeft het college een ambitiedocument vastgesteld waarin de Hengelose ambitie voor de Omgevingswet is beschreven (IRIS 2086336). Onze ambitie voor de Omgevingswet is driedelig:

1. de fysieke leefomgeving zien als totaal met alle aspecten die daarbij horen (ruimtelijke ordening, verkeer, veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, etc.)
2. het samenwerken vanuit opgaven met partners en de stad
3. meer ruimte geven aan initiatieven.

Deze ambitie vraagt van ons als lokale overheid dat één integrale visie wordt gevormd op de gebieden in onze stad. Dat men weet welke belangen spelen, doordat de medewerkers in contact staan met de stad, onze partners (zoals de omgevingsdienst, de provincie en het waterschap) en met elkaar. Dat de medewerkers breder kijken dan het belang van ons individuele vakgebied. Dat de fysieke leefomgeving meer in verbinding staat met het sociale domein. Het vraagt ook dat belangen beter worden afgewogen, in plaats van 'simpel' de beleidsregels toepassen. Dat de medewerker meedenkt met initiatiefnemers hoe zij hun initiatief kunnen aanpassen, zodat het wél gerealiseerd kan worden. En het vraagt goed 'nee' kunnen zeggen als een initiatief niet gerealiseerd kan worden. Goed 'nee' zeggen betekent dat wordt uitgelegd waarom iets niet kan en hoe we tot die conclusie zijn gekomen. Bijvoorbeeld omdat het initiatief niet past vanwege locatie specifieke omstandigheden, vanwege strategisch gewenste ontwikkelingen, in de gebiedsvisie, door regionale afspraken, binnen het regelkader of dat de zorgvuldige afweging van alle belangen tot een andere uitkomst leidt.

2.2 Opgave voor onze gemeente

In 2017 is onderzocht voor welke opgave de gemeente Hengelo staat met de komst van de Omgevingswet. Die opgave is voor Hengelo specifiek in beeld gebracht door te onderzoeken hoe Hengelo ervoor staat op de deelgebieden beleidsinstrumenten, bestuur, dienstverlening, digitalisering (ICT en informatie), financiën, leidinggevenden, medewerkers, samenwerkingspartners en werkprocessen. Hieruit zijn vijf thema's gedestilleerd die de hoofdopgaven vormen voor de gemeente Hengelo in de voorbereiding op de Omgevingswet. Deze vijf thema's hangen met elkaar samen en zijn hieronder in willekeurige volgorde weergegeven:

- Integraal werken (van activiteit naar ketengericht)
- Van nee tenzij, naar ja mits
- Dienstverlening als primaire mindset
- Andere manier van samenwerken (buiten)
- Verhouding bestuur en ambtelijke organisatie

Integraal werken (van activiteit naar ketengericht)

Dit thema omvat de kern van de Omgevingswet. Met integraal werken wordt het organiseren van de samenwerking in de beslisketen van omgevingsvisie, omgevingsplan, omgevingsvergunning, handhaving en beheer bedoeld. Integraal werken houdt in dat alle gemeentelijke beleidsterreinen, die een rol spelen in de beslisketen, aan de voorkant hun inbreng moeten hebben. Deze manier van werken sluit goed aan bij het programma Dienstverlening. Het gaat om het organiseren van betrokkenheid aan de voorkant van alle rollen die van de gemeente gevraagd worden bij een vraagstuk over gebieds- of locatieontwikkeling (partner; dienstverlener; opdrachtgever; handhaver en beheerder).

De Omgevingswet beoogt een inzichtelijk omgevingsrecht, een begrijpelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik. Het wordt straks makkelijker voor initiatiefnemers om ideeën te realiseren doordat zij met een spreekwoordelijke 'één druk op de knop' kunnen





zien wat wel en niet mag in een bepaald gebied. Beleid en regelgeving moeten daarvoor gebiedsgericht voor de fysieke leefomgeving worden vormgegeven. Dat vraagt samenwerking tussen verschillende specialismen. Onze samenwerkingspartners, zoals de GGD, Rijkswaterstaat en Brandweer Twente, maken hier integraal onderdeel van uit. Dat betekent dat de samenwerkingspartners die een rol spelen bij een vraagstuk ook meer aan de voorkant betrokken moeten worden. Ook dit vraagt aandacht in Hengelo. Collega's voelen wel een risico bij betrokkenheid van alle rollen aan de voorkant. Die betrokkenheid kan met zich meebrengen dat initiatiefnemers het gevoel hebben dat hun initiatief 'geregeld' is omdat de gemeente betrokken is, terwijl de gemeente nog een formeel beslismoment heeft. Dit gaat over verwachtingenmanagement in samenwerking en dienstverlening, waar absoluut aandacht voor moet zijn.

Dat dit thema in het onderzoek naar voren is gekomen, wil overigens niet zeggen dat nu helemaal niet integraal gewerkt wordt. Alleen dat ons nadrukkelijk ten doel wordt gesteld dit te verbeteren. Integraal werken is bovendien een uitdaging die past bij onze kernwaarden en de logica van de Hengeloër.

Van nee tenzij, naar ja mits

Dit thema is ook onderdeel van de kern van de Omgevingswet. In het fysieke domein zijn we in Nederland opgevoed met het beschermen van de fysieke leefomgeving in onze rol als 'hoeder' van het algemeen belang. Die beschermende houding stelt beleid en regelgeving voor de fysieke leefomgeving centraal bij het beoordelen van initiatieven. Een initiatief mag niet, tenzij het past binnen ons kader. Dat heeft geleid tot voorbeelden die iedereen wel kent: initiatieven die geen doorgang vonden, terwijl niemand eigenlijk een goede reden kon geven waarom dat initiatief niet door mocht gaan. Natuurlijk kennen we nu ook al voorbeelden die de beweging, die we met de Omgevingswet willen maken, juist illustreren.

Meer ruimte geven aan initiatieven vraagt van ons dat we onze houding en werkwijze aanpassen. En hoewel het voor onze handhavende rol soms voelt alsof 'ja, mits' niet mogelijk is, is vaak meer mogelijk dan we in eerste instantie denken. Als onze houding, rekening houdend met het algemeen belang, maar gericht is op het willen doen slagen van het initiatief. Dit houdt in dat meegedacht moet worden met de initiatiefnemer om in een zo vroeg mogelijk stadium in overleg te bekijken hoe het wél mogelijk gemaakt kan worden. We moeten een uitnodigende houding aannemen tegenover de initiatiefnemer en ervoor zorgen dat communicatie het sleutelwoord blijft in het gehele proces, zowel voor als na de besluitvorming. Dit kan ook betekenen dat een initiatief alleen onder voorwaarden mogelijk is, dan wel dat we uitleggen waarom iets niet kan.

Dienstverlening als primaire mindset

Een belangrijk principe van de Omgevingswet is dat overheden meer vanuit de 'klant' gaan denken. Dienstverlening wordt belangrijker. Dienstverlening betekent niet 'u vraagt, wij draaien', maar voorspelbaarheid en snelheid in het proces en ook dat het als prettig en aangenaam ervaren wordt. Op dit moment is dienstverlening min of meer een toevallig bijproduct van een product of dienst die medewerkers leveren. Iedere medewerker verleent die dienst op zijn eigen manier. Dat maakt dat een inwoner, ondernemer of organisatie afhankelijk is van de individuele ambtenaar die hij treft voor de dienstverlening die hij ontvangt. Dat is onwenselijk, want onze dienstverlening moet voorspelbaar, snel en uniform zijn. Hierbij wordt aangesloten op het programma Dienstverlening. Daarnaast moeten telefoontjes en bezoeken bij onze standaardvormen van contact gaan horen. Nu wordt contact vooral via de computer afgehandeld. De focus komt meer te liggen op direct contact met de initiatiefnemer voordat een besluit wordt genomen, maar ook na het besluit om deze mondeling toe te lichten.

Als onderdeel van onze dienstverlening willen we onze begrijpelijkheid als gemeente vergroten. We willen begrijpelijk zijn in onze manier van communiceren, ons juridisch kader en onze digitale kanalen. Daarnaast willen we dat onze afweging begrijpelijk wordt, doordat we die afweging uitleggen. De impact op dienstverlening in het fysieke domein is dus groot, maar de opgave sluit wel aan bij het programma Dienstverlening. Deze krachten kunnen dus gebundeld worden. Vanuit beide programma's stellen we ons ten doel dat we ons hiervan bewust zijn en dat onze houding verandert.

Andere manier van samenwerken (buiten)

De Omgevingswet streeft naar vroegtijdige samenwerking met de omgeving bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming. Met samenwerking wordt bedoeld participatie van inwoners, ondernemers en organisaties bij het beleid- en besluitvormingsproces of het vormgeven van beleid in co-creatie met inwoners, ondernemers en organisaties. Het dorpsplan Beckum en Oele is hier een mooi voorbeeld van. Inwoners uit Beckum en Oele hebben een eigen dorpsplan opgesteld in samenwerking met de gemeente. De inwoners gaven zelf een traject vorm waarbij iedere inwoner mee kon praten. Dat leidde tot twaalf gedragen speerpunten voor de ontwikkeling van Beckum en Oele. Inwoners nemen zelf ook initiatief in het realiseren van de speerpunten, en de gemeente doet zoveel mogelijk haar best om dat te faciliteren.

Een leerpunt uit de goede voorbeelden is dat samenwerking meestal leidt tot beter beleid en initiatieven, doordat het beter aansluit op de behoeften van de samenleving. Daarnaast zorgt het voor meer draagvlak en betrokkenheid: de partijen die iets willen, dragen ook de verantwoordelijkheid in plaats van dat (alleen) naar de gemeente wordt gekeken. In onze eigen proef omgevingsvisie in het havengebied hebben we geleerd dat partners zich ook willen verbinden aan 'onze' visies. In de proef stonden bijvoorbeeld twee partners op die op het gebied van de energietransitie graag met ons willen samenwerken.

De Omgevingswet wordt gebruikt als katalysator om samenwerking verder vorm te geven. Dat heeft impact op de organisatie, want de voorbeelden leren ons ook dat samenwerken voor ons nieuwe vragen opwerpt. Bijvoorbeeld over onze rol, houding en gedrag: kunnen en willen we nog wel kaders stellen? Hoe kan je je als partner opstellen en tegelijkertijd, in hetzelfde proces, een handhavende rol hebben? Hierin willen we leren van de ervaringen van andere partners en door te experimenteren. In de aanloop naar de Omgevingswet, merken we al dat sommige andere organisaties (zoals het waterschap en de brandweer) ook graag op een andere manier willen samenwerken.

Verhouding bestuur en ambtelijke organisatie

De Omgevingswet vraagt om integrale sturing op complexe vraagstukken met meerdere, soms tegenstrijdige belangen. Om integraliteit in besluitvorming te bewerkstelligen is het nodig dat het bestuur en de ambtelijke organisatie zich anders tot elkaar gaan verhouden. In eerste instantie gaat dit over de verhouding tussen het college en de ambtelijke organisatie. Op dit moment stellen individuele portefeuillehouders zich regelmatig op als opdrachtgever richting ambtenaren. Het bestuur is als collectief opdrachtgever van de ambtelijke organisatie, maar doordat individuele portefeuillehouders deze opdrachtgeversrol naar individuele ambtenaren vervullen, wordt niet integraal gestuurd en gewerkt. Verandering op beide plekken is nodig. Nu bereidt de ambtelijke organisatie in overleg met individuele portefeuillehouders concrete collegevoorstellen voor. Wenselijk is dat de organisatie in de toekomst scenario's uitwerkt, waar alle belangen in beeld worden gebracht, zodat het college vervolgens een afweging kan maken en een besluit kan nemen over de scenario's.





Idealiter beslist ook de raad integraal en collegiaal over complexe vraagstukken in de toekomst. Maar de politieke dimensie speelt in de gemeenteraad natuurlijk een grotere rol, waardoor deze ambitie voorlopig mogelijk te hoog gegrepen is. Dat betekent niet dat van de gemeenteraad geen verandering wordt gevraagd. Door de ambitie om het beleid meer samen met inwoners, ondernemers en organisaties te maken, wordt van de raad een verandering gevraagd. De raad behoudt haar formele rol in het vaststellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Maar waar de raad nu voornamelijk aan het einde van het ambtelijke proces betrokken wordt, wordt in de toekomst gevraagd aan de raad om aan de voorkant de kaders te bepalen. Op dit moment stelt de raad het kader als het college, samen met de ambtelijke organisatie, een voorstel heeft voorbereid. Straks bereidt de ambtelijke organisatie samen met inwoners, ondernemers en organisaties een voorstel voor. Welke rol heeft de raad nog aan de achterkant als dit voorstel breed gedragen is? De raad wordt in de toekomst dus gevraagd aan de voorkant kaders te stellen, zowel op inhoudelijke ambities als op het (participatie)proces. Waar het gaat om bieden van meer ruimte aan initiatieven, betekent dit dat de raad binnen de kaders ruimte geeft aan het college en de ambtelijke organisatie. De raad houdt zich meer bezig met hoofdlijnen en zorgvuldigheid van het proces en minder met details en uitvoering.

Coalitieprogramma 2018-2022

“Ruimte bieden aan (groepen in) de samenleving heeft ook gevolgen voor de positie en rol van de raad. De raad bepaalt kaders waarbinnen ruimte bestaat om mee te praten. Als partners in de samenleving meepraten over hoe bepaalde plannen eruit komen te zien, is de rol van de raad vooral het toetsen van het proces (is iedereen voldoende betrokken en recht gedaan) en of de partners binnen de door de raad gestelde kaders zijn gebleven.”

2.3 Resultaten

De bestuurlijke ambitie en de opgave voor onze gemeente samen is ons wensbeeld. Het is de bedoeling dat het wensbeeld zoveel als mogelijk gerealiseerd is op het moment dat het programma Omgevingswet wordt afgerond. Daarnaast is het doel om met het programma Omgevingswet de volgende resultaten te bereiken:

- De omgevingsvisie Hengelo, in co-creatie opgesteld, is klaar voor vaststelling na inwerkingtreding van de Omgevingswet en vormt een goede basis voor het omgevingsplan
- Een start gemaakt met de ontwikkeling van het omgevingsplan Hengelo
- De werkprocessen zijn aangepast aan de Omgevingswet
- Het juridisch instrumentarium is op tijd op orde
- De informatiesystemen zijn op tijd klaar voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
- Medewerkers, leidinggevenden, management, college en raad zijn zich bewust van hun nieuwe rollen en handelen daarnaar en werken integraal
- De samenwerkingspartners en de Hengelose samenleving is verteld en zij hebben gezien hoe met hen gaat worden samengewerkt in de geest van de Omgevingswet
- Afspraken zijn gemaakt met de samenwerkingspartners over de manier waarop na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt samengewerkt.

JOEP EN ZIJN SPEELKASTEEL

*Wie droomt er niet van een speelkasteel bij hem/haar in de buurt?
Nou, Joep was zo'n dromer. Toen hij acht jaar was wilde hij met zijn
vrienden in een speelkasteel riddertje spelen. Alleen was er in
Hengelo op dat moment geen mogelijkheid om zijn droom te realiseren.*

Nu is Joep 35 jaar en heeft hij twee zoontjes van 6 en 8 jaar oud. Zijn jongensdroom speelt nog steeds in zijn hoofd. Hij trekt zijn stoute schoenen aan en vraagt in de buurt rond wiens kinderen ook vrolijk zouden worden van een speelkasteel in de buurt. Hier blijkt heel veel animo voor te zijn, want er zijn veel kinderen van dezelfde leeftijd. Maar wat nu?

Joep kan online het omgevingsplan van de gemeente Hengelo raadplegen. Hierin kan hij precies zien wat er wel en niet mag in zijn buurt. Op het veldje aan de andere kant van de straat is een hondenpoepveldje aangelegd. Aan de zuidkant van het veldje zou tussen de bomen best plaats zijn voor een speelkasteel.

Samen met de buurmannen maakt Joep in het weekend onder het genot van een participatie-pilsje en wat droge worst een plan waarin ze uiteenzetten hoe en waarom het speelkasteel er moet en kan komen. Via de wijkraad en de stadsdeelregisseur krijgt Joep de naam van Sara als contactpersoon door.

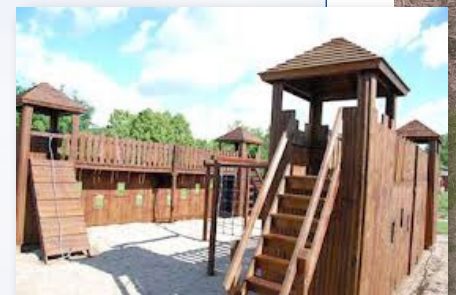
Sara werkt binnen de gemeente Hengelo bij de afdeling Ruimte en Bouwen **als coördinator van nieuwe initiatieven**. Zij krijgt maandagmorgen een telefoontje van een enthousiaste vader, Joep. Hij vertelt vol passie over de plannen die hij en de andere vaders in de buurt hebben gemaakt over het realiseren van een speelkasteel. Hun kinderen vinden het erg leuk om samen buiten te spelen en de buurmannen willen daar graag wat leuks voor doen. Zij zullen zelf het speelkasteel opbouwen en onderhouden. Sara wordt enthousiast van Joep zijn verhaal. Op woensdagmorgen heeft ze een **structureel overleg met haar collega's** waarin ze het **initiatief gelijk voorlegt**. Tijdens het overleg weet Sara haar collega's ook te enthousiasmeren. Na het overleg **belt Sara** Joep op om hem **uit te nodigen** op het stadskantoor (in de binnenstad) om zijn ideeën nader toe te lichten.

De afspraak wordt gezellig en nuttig, maar gedurende het gesprek komt nog een aantal hindernissen naar boven. Joep zal nog precieze afspraken met zijn burens moeten maken over hun verantwoordelijkheid voor het onderhouden van het speelkasteel en deze afspraken moeten nog op papier komen. Sara organiseert op haar beurt een overleg met collega's om te bespreken hoe het initiatief van Joep **mogelijk gemaakt kan worden** en welke haken en ogen daaraan zitten. Daarnaast gebruikt ze het portefeuillehouders overleg om de wethouder op de hoogte te stellen van het nieuwe initiatief. De week erop gaat Sara samen met een collega langs bij Joep. **Ter plaatse** bekijken ze samen de situatie.

Sara gaat opnieuw langs bij Joep en vertelt hem dat het speelkasteel kan worden gebouwd, **mits** de buurt nadenkt en met oplossingen komt voor de uitdagingen/ hindernissen. Het naastgelegen hondenpoepveldje moet worden verplaatst zodat de kinderen niet tijdens het spelen door de hondenpoep rennen. Aan de overkant van de straat woont Jos, een kinderloze vrijgezelle man. Jos heeft tijdens de eerdere besprekingen van Joep met de buurt aangegeven dat hij bang is overlast te ervaren van de spelende kinderen. **Joep zal met Jos in overleg gaan** om te komen tot een oplossing waar iedereen gelukkig mee is. **Sara geeft een paar denkrichtingen mee** aan Joep. Misschien kan de achterkant van het speelkasteel naar Jos gedraaid worden? Of er komt een houten wand naast het speelkasteel?

Drie weken later heeft Joep met de buurt oplossingen bedacht voor de genoemde hindernissen. Hij bespreekt dit telefonisch met Sara. De gemeente gaat hiermee aan de slag en legt alle ideeën voor aan het college. Ondertussen houdt Sara Joep op de hoogte. Joep heeft er ondertussen voor gezorgd dat de afspraken met zijn burens op papier zijn gezet en de buurmannen hebben afspraken gemaakt over de kostenverdeling. In de tussentijd vraagt de gemeente een omgevingsvergunning voor bouwen aan om het speelkasteel te realiseren.

Joep (8): "Als ik later papa ben, dan wil ik dat mijn kinderen kunnen spelen in een speelkasteel."
Joep (35): "En mooi dat mij dat gelukt is voor mijn zoons!"



3 Aanpak

3.1 Strategie

Veel landelijke berichtgeving over de Omgevingswet doet geloven dat de Omgevingswet dé verandering gaat brengen in het fysieke domein, waardoor compleet andere verhoudingen tussen overheid en samenleving ontstaan. Wij kijken in Hengelo gezond kritisch naar deze beeldvorming. De wet geeft wel meer ruimte (vooral op het gebied van milieu), maar vaak betreft dat een bandbreedte in plaats van volledige keuzevrijheid. Daarnaast blijft ook 'gewoon' sprake van rijksregels die de gemeente moet uitvoeren. Of we ons wensbeeld voor de Omgevingswet zullen realiseren, hangt niet van de Omgevingswet maar vooral van onszelf af.

Centraal staat een nieuwe manier van werken. Dit vraagt om oefening en het is zeker dat daarbij ook foutjes gemaakt zullen worden. Onze medewerkers moeten de ruimte krijgen om meer naar eigen inzicht (wat is de bedoeling) te kunnen handelen en de zekerheid hebben dat zij mogen leren. Het management moet hiervoor een veilige omgeving bieden en de medewerkers in de gelegenheid blijven stellen om gebruik te maken van het zelflerend vermogen. Dit moet ook verankerd worden in de verhouding tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie.

Ter voorbereiding op de Omgevingswet zijn gesprekken gevoerd op alle niveaus in de organisatie. Het wordt breed als voorwaardelijk gezien dat de ander ook meegaat in de verandering. Dat zien we op alle niveaus: medewerkers zien als voorwaarde dat het management anders gaat functioneren, het management ziet als voorwaarde dat medewerkers en het college anders gaan functioneren, het college ziet als voorwaarde dat de gemeenteraad anders gaat functioneren en vice versa. De opgaven waar we voor staan, gelden dus voor de organisatie in brede zin en op alle niveaus. Dat betekent dat we bij de implementatie van de Omgevingswet ook moeten investeren in ontwikkeling op alle niveaus en dat het behalen van het wensbeeld alleen mogelijk is als we het samen doen.

We kiezen bij de implementatie van de Omgevingswet voor een strategie om al zoveel mogelijk te werken volgens het nieuwe stelsel. Voor het werken met de nieuwe instrumenten moeten we wel wachten tot de wet in werking is getreden. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt het huidige juridisch kader. We moeten de komende tijd nog wel voldoen aan de eisen die dit kader aan ons, onze procedures en producten stelt.

3.2 Eerder geleerde lessen en randvoorwaarden

In de fasen 1 en 2 van de implementatie zijn vier aspecten naar voren gekomen waarop we moeten inzetten om ons wensbeeld te realiseren. Deze aspecten zijn niet alleen van belang voor de implementatie van de Omgevingswet, maar gelden ook (weer) voor de ontwikkeling van onze organisatie in de volle breedte. Deze aspecten benoemen we hier als randvoorwaarden voor het realiseren van het wensbeeld voor de Omgevingswet. Het programma Omgevingswet heeft beperkt invloed op deze randvoorwaarden, omdat deze aspecten grotendeels kleven aan de cultuur van de hele organisatie.

Persoonlijk leiderschap

Persoonlijk leiderschap is geen nieuw thema voor de gemeente Hengelo. We hebben gemerkt dat medewerkers de opgaven (en problemen) die zij zien op zichzelf betrekken, maar vooral ook voor de ander zien. We hebben het dan over alle lagen van de organisatie; van werkvloer tot management, van college tot gemeenteraad. Willen we slagen in de verandering, dan betekent dit dat iedereen daar zijn eigen verantwoordelijkheid in neemt en dat iedereen uitgaat van het principe 'verandering begint bij jezelf, want alleen op jezelf heb je invloed'. Het betekent dat we (op alle niveaus) zelf de regie voeren op onze eigen

agenda, prioriteiten en afspraken. Het betekent dat we in plaats van over elkaar, met elkaar praten. Het betekent dat we zelf initiatief nemen in plaats van wachten op een vraag of een antwoord. En het belangrijkste is dat het vraagt dat we elkaar hieraan gaan houden. Dit is een belangrijk thema waar aandacht voor moet zijn willen we slagen in de ambitie voor de Omgevingswet.

Sara heeft in haar rol als 'coördinator nieuwe initiatieven' vroegtijdig een integrale groep collega's bij elkaar geroepen om het initiatief goed te begeleiden. Op voorhand is al nagedacht over welke collega's vanuit welke discipline het beste zitting kunnen nemen in een dergelijke begeleidingsgroep. Sara heeft de verantwoordelijkheid genomen om het interne overleg te organiseren en zorg te dragen voor een goede integrale begeleiding van het initiatief. Hoewel zij het initiatief ook inhoudelijk erg interessant vindt, beperkt ze haar rol tot het organiseren van het proces.

Leiderschap

De Omgevingswet vraagt andere sturing van leidinggevend. Het management is de schakel tussen de werkvloer en de politiek. Haar rol zit niet (langer) in het inhoudelijk voor haar vakgebied bepalen wat het beste is. De rol van het management zit in het bewaken van de integraliteit (zijn alle belangen in beeld?), sturen op de bedoeling van de opgave, coachen van medewerkers die werken aan de opgave en prioriteren van opgaven en personele inzet. Op dit moment zijn leidinggevend nog te vaak aan het werk als 'klassenvertegenwoordiger' van hun eenheid (afdeling of sector). Zij zijn goed in het inhoudelijke vak, sturen op de inhoud en staan op sector- of organisatieniveau ook voor het inhoudelijke standpunt van hun afdeling of sector. Door leidinggevend wordt onvoldoende gestuurd op mensen, op hoe het met medewerkers gaat, waar zij hun tijd en prioriteiten leggen, en op de grotere opgave van de organisatie of sector. In de ontwikkeling van de sector Fysiek is dit een belangrijk aandachtspunt, het is ook een voorwaarde voor het slagen van de ambitie van de Omgevingswet.

Afdelingshoofd Harry schuift regelmatig aan bij overleggen van de teams van zijn afdeling waardoor hij goed weet wat er speelt in zijn afdeling. De impact die 'invliegers' als het initiatief van Joep hebben op de werkdruk van zijn medewerkers wordt door hem goed begrepen. Hij pakt dit goed op en de werkzaamheden worden verdeeld binnen de teams zodat medewerkers de gelegenheid krijgen om snel en efficiënt te kunnen schakelen tussen de verschillende werkzaamheden die gedaan moeten worden.

Prioriteiten en tijdsmanagement

Binnen de fysieke sector wordt een enorme tijdsdruk ervaren. De agenda's en hoofden zitten vol. Dat is ook niet gek gezien alle ontwikkelingen die spelen (verbeterplan RO, opleiding waaronder onderzoeken, sectorontwikkeling, Omgevingswet) en het 'gewone' werk dat doorgaat. Maar die tijdsdruk komt niet alleen door externe ontwikkelingen. Het komt ook doordat gezonde zakelijkheid in het verstrekken en aannemen van opdrachten ontbreekt. Onze organisatie kenmerkt een familiale en collegiale cultuur: Opdrachten komen binnen via het bestuur of het management zonder kritisch te kijken wie daar tijd voor heeft, de organisatie moet het erbij doen. Of medewerkers verstrekken elkaar 'klusjes', waar weinig grip op is door het management. Daarnaast nemen opdrachtnemers opdrachten aan zonder dat zij kritisch kijken of ze daar tijd voor hebben. Het gevolg is dat frustratie ontstaat tussen de verschillende lagen in de organisatie, de werkdruk hoog is, afspraken niet worden nagekomen, de volgorde in werkzaamheden soms onlogisch is, taken ad hoc worden opgepakt en dit alles van elkaar wordt geaccepteerd. Dit is een belangrijke opgave voor de organisatie.





Krista, die zich bezig houdt met het speelbeleid, gaf aan dat zij niet meteen tijd vrij kon maken omdat ze eerst advies moest geven over een project in de binnenstad. Door andere werkzaamheden in overleg met de betreffende projectleiders door te schuiven, kon ze al snel worden bijgepraat door Sara en ook aan de begeleidingsgroep deelnemen. De collega's hebben er voor gezorgd dat ze tijd hebben om deel te nemen aan de groep en hun leidinggevende hiervan op de hoogte gebracht. Daardoor is ook commitment aan de begeleiding van het initiatief zonder dat dit ten koste gaat van de overige werkzaamheden en bij de collega's zorgt voor een verhoging van de werkdruk.

Verandering van rollen

'Meer opgavegericht en integraal werken' en 'werken vanuit de logica van de Hengeloër' zijn al langer thema's voor onze organisatie. In de praktijk lukt het ons echter nog niet altijd om daadwerkelijk op die manier te werken. Wat duidelijk is, is het wensbeeld dat we schetsen in dit programmaplan een verandering vraagt van onze organisatie op alle niveaus; van de gemeenteraad, het college, het management en de werkvloer:

Gemeenteraad

De raad is aan zet om daadwerkelijk minder te regelen, bijvoorbeeld in de omgevingsvisie en het omgevingsplan dat zij vaststelt. Daarmee geeft de raad ruimte aan het college om per opgave af te wegen wat nodig is. Dat vraagt vertrouwen van de raad in het college dat zij de juiste afweging maakt. Met de komst van de Omgevingswet komen initiatieven, visies en plannen via brede participatie tot stand. De belangenafweging vindt daardoor minder vaak in de raadszaal plaats. Welke rol heeft onze volksvertegenwoordiging dan nog? Een rol die verschuift naar de voorkant: goede randvoorwaarden stellen waarbinnen initiatieven kunnen plaatsvinden, meedoen in het participatietraject, het mobiliseren van betrokkenen en het opvangen van signalen uit de stad.

Bij het vaststellen van het omgevingsplan heeft de gemeenteraad de focus gelegd op het goed vastleggen van een kader waar initiatieven aan getoetst kunnen worden. In de wijk waar Joep woont, is een groene en gezonde leefomgeving de belangrijkste gebiedskwaliteit. Raadslid Piet was ook aanwezig bij het overleg van Joep en de buurmannen. Deels omdat hij in de buurt woont, maar ook vanuit zijn rol als raadslid wil hij graag op de hoogte zijn van initiatieven die spelen.

College

Ook van het college wordt vertrouwen en ruimte gevraagd. Het college krijgt met de komst van de Omgevingswet bestuurlijke afwegingsruimte. Onze organisatie moet daardoor vaker het college adviseren over wat situationeel nodig is in plaats van beleidsregels toepassen. Het college moet ambtenaren vertrouwen dat zij op een goede manier gebruik maken van die afwegingsruimte. Dit vraagt ook een collegiaal bestuur en een open gesprek om collegiaal sectorale belangen af te wegen. Zeker bij initiatieven waar veel belangen spelen. Doordat de gemeente vaker afweegt wat nodig is in plaats van algemene regels toe te passen, zal het college vaker uit moeten leggen wat zij heeft beslist en welke afweging daaraan ten grondslag ligt.

De verantwoordelijke wethouder is door Sara en haar collega's geadviseerd over het initiatief van Joep. Daarna heeft hij het initiatief besproken in het college en goed afgestemd met de wethouder die verantwoordelijk is voor het beheer van openbaar groen zodat binnen het college ook een gezamenlijk en integraal standpunt wordt ingenomen

Management

Het management is de schakel tussen de werkvloer en de politiek. Haar rol zit niet (langer) in het inhoudelijk voor haar vakgebied bepalen wat het beste is. De rol van het management zit in het bewaken van de integraliteit (zijn alle belangen in beeld?), aanvoelen wanneer een afweging politiek wordt en het prioriteren van opgaven en personele inzet.

Doordat sommige collega's betrokken raakten bij het initiatief van Joep, zijn andere werkzaamheden tijdelijk blijven liggen. Afdelingshoofden hebben dit opgelost door te schuiven met werk en waar nodig achtervang te regelen voor de betrokken medewerkers. Tegen één initiatiefnemer heeft Sara moeten zeggen dat we zijn plan even moesten laten liggen en in overleg is een nieuwe afspraak gemaakt.

Medewerkers

Het goed kunnen afwegen vraagt van de ambtelijke organisatie actuele kennis van wat speelt in de stad. En dit maakt het nog belangrijker dat de handelende ambtenaar breder kijkt dan zijn/haar eigen vakgebied. Het vraagt dat medewerkers met elkaar, met de stad en met partnerorganisaties belangen in beeld brengen en deze vervolgens ook afwegen. Wanneer een initiatief niet mogelijk lijkt, vraagt het van onze medewerkers om mee te denken met initiatiefnemers hoe zij hun plan kunnen aanpassen zodat het wel kan. Wanneer een initiatief echt niet kan, moeten medewerkers goed 'nee' kunnen zeggen, door uit te leggen waarom iets niet kan. Ook vraagt het van de medewerkers sensitiviteit om aan te voelen wanneer een afweging politiek wordt en deze dus door het college moet worden gemaakt. De rol van de ambtenaar is om de belangen goed in beeld te brengen en bestuurlijke scenario's te ontwikkelen ten behoeve van de politieke besluitvorming. Samenwerken is het toverwoord.

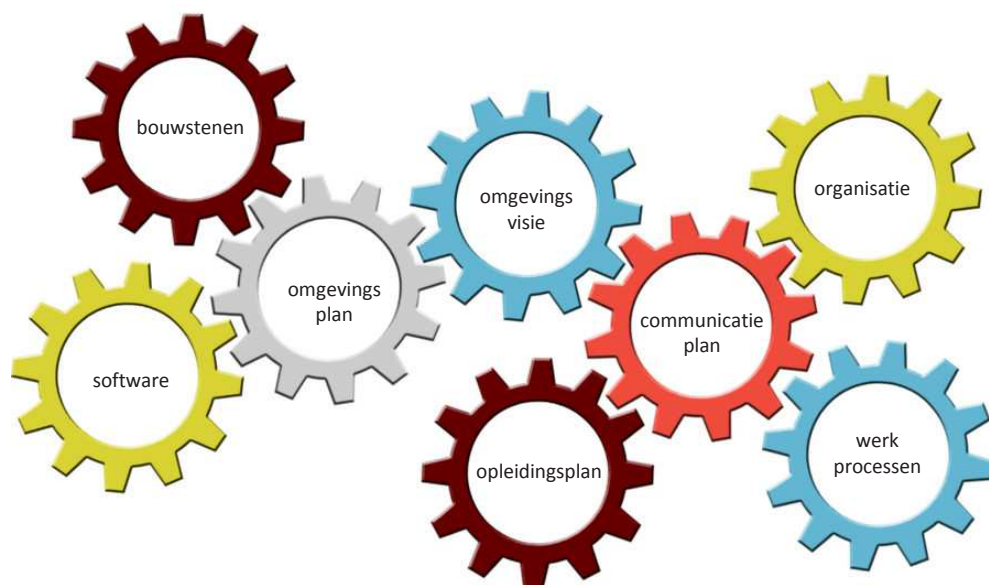
Doordat sommige collega's betrokken raakten bij het initiatief van Joep, zijn andere werkzaamheden tijdelijk blijven liggen. Afdelingshoofden hebben dit opgelost door te schuiven met werk en waar nodig achtervang te regelen voor de betrokken medewerkers. Tegen één initiatiefnemer heeft Sara moeten zeggen dat we zijn plan even moesten laten liggen en in overleg is een nieuwe afspraak gemaakt.

3.3 Inspanningen

Om het wensbeeld te realiseren en de beoogde resultaten te behalen, moeten we verschillende soorten inspanningen leveren. In het programma Omgevingswet zijn onze inspanningen ondergebracht in acht thema's. De belangrijkste instrumenten die de Omgevingswet van de gemeenten vraagt zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Daarnaast moeten we onze werkprocessen aanpassen, zodat we op het moment dat de nieuwe wet- en regelgeving in werking treedt, onze taken goed kunnen uitvoeren. Voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan maken we bouwstenen, en om aan de vereiste digitalisering te voldoen schaffen we software aan. Daarnaast onderscheiden we organisatorische aspecten, een opleidings- en een communicatieplan, die zullen bijdragen aan de 'zachte' kant door bewustwording te creëren en competenties te ontwikkelen of te versterken. Op het eerste gezicht lijken veel inspanningen vooral gericht op producten, maar ook bij de meer concrete activiteiten vormen de gewenste veranderingen in denk- en werkwijze (houding en gedrag) de basis.



De acht thema's waaraan we in het programma Omgevingswet zullen werken, vormen samen een complex geheel. Er zijn verschillende dwarsverbanden tussen de thema's, sommige inspanningen dragen bij aan andere inspanningen en soms moeten de inspanningen in een bepaalde volgorde plaatsvinden.



Figuur 1. Acht thema's in het programma Omgevingswet

Organisatie

De Omgevingswet betekent een grote en complexe verandering van de huidige werkwijze van de gemeente Hengelo als het gaat om de taken die te maken hebben met de fysieke leefomgeving. Om de nieuwe werkwijze die uit de Omgevingswet voortkomt te realiseren, is het zaak om het management, de leidinggevenden en de medewerkers bij het programma Omgevingswet te betrekken. Ook nemen we het gemeentebestuur mee in het proces om de raad en het college voor te bereiden op de nieuwe rollen die zij krijgen. Om onze organisatie en het bestuur bewust te maken van de verandering die op alle niveaus nodig is, worden verschillende bijeenkomsten georganiseerd. Hierin informeren we medewerkers, leidinggevenden en het bestuur over de Omgevingswet en gaan we in gesprek over het realiseren van het wensbeeld.

Met het oog op de impact van de Omgevingswet op de hele organisatie, voeren we als onderdeel van dit thema een risicoanalyse uit (zie ook 5.3). In deze analyse onderscheiden we risico's over verschillende vlakken en bekijken we hoe we hiermee om kunnen gaan. Het doel hiervan is te komen tot een systeem van checks en balances gedurende de uitvoering van het programma. Team concern control zal het programmateam hierbij ondersteunen.

De Omgevingswet maakt deel uit van een stelselherziening, die uit drie pijlers bestaat: bundeling van de wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving, anders werken en digitalisering. Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Dit motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden.
- De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn vier verbeterdoelen geformuleerd. De verbeterdoelen zijn:

- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten.
- De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen.
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten.
- De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Opleidingsplan

De nieuwe manier van werken waartoe de Omgevingswet aanzet, vraagt andere competenties en vaardigheden dan de huidige werkwijzen. Het gaat onder meer om het vooropstellen van dienstverlening, klantbenadering en het werken aan digitale producten. Een opleidingsplan wordt opgesteld waarin beschreven wordt wat dit voor medewerkers en leidinggevendenden betekent. Het opleidingsplan beschrijft hoe de benodigde competenties verder kunnen worden ontwikkeld en welke trainingen en cursussen daarvoor nodig zijn. De competentieontwikkeling die voor de Omgevingswet nodig is, kan niet los worden gezien van de organisatie brede ontwikkelingen. In het opleidingsplan wordt aandacht besteed aan de aspecten die in 3.2 genoemd zijn als randvoorwaarden voor het programma. Het opleidingsplan gaat ook in op het verwerven van kennis over de inhoud van de Omgevingswet.

Bouwstenen

Het thema Bouwstenen verwijst naar het gereed maken van 'brokken' informatie om te kunnen gebruiken in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het gaat hierbij om informatie die de gemeente al voor handen heeft, zoals informatie over ons bestaande beleid en regelgeving. Een inspanning onder dit thema betreft het inventariseren van ons huidige beleid en regelgeving. Daarnaast moet inzichtelijk gemaakt worden wat op grond van wet- en regelgeving in de nieuwe instrumenten moet komen te staan en waar sprake is van beleidsruimte.

Deze inspanning richt zich ook op digitale informatie en data, die moet aansluiten bij de doelen en de eisen die de Omgevingswet stelt. Onder het motto 'data op orde', moeten we in beeld brengen hoe onze informatie kan voldoen aan de toekomstige wettelijke standaarden en bruikbaar kan zijn voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Nagedacht moet worden over de wijze waarop de informatie die op orde is, dat ook blijft. Oftewel, borgen dat deze inspanning continu bewaakt blijft, zodat de informatie straks ook op orde is als de Omgevingswet van kracht wordt.



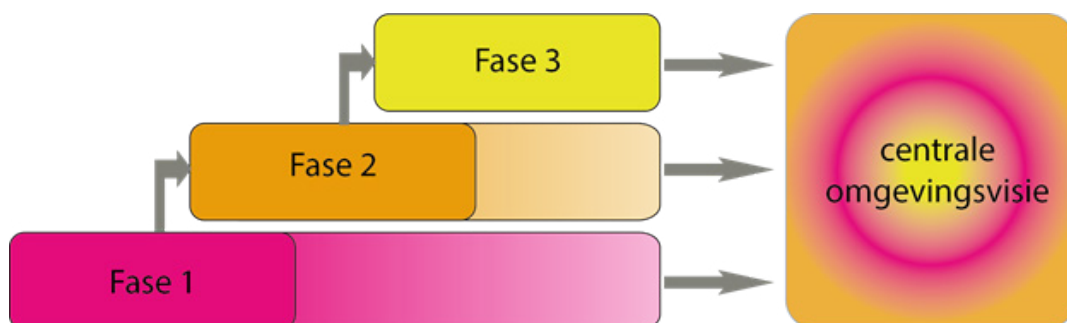
Omgevingsvisie

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een nieuw instrument van de Omgevingswet. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie en andere (sectorale) visies en beleidsplannen die gaan over aspecten van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie en daarmee een strategisch instrument. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschap, natuur en erfgoed (artikel 1.2 Omgevingswet). In de omgevingsvisie wordt ook vastgelegd hoe we als gemeente omgaan met de lokale beleidsvrijheid die de Omgevingswet ons biedt. De Omgevingswet stelt een aantal eisen aan de omgevingsvisie, bijvoorbeeld dat er één omgevingsvisie komt voor het gemeentelijk grondgebied en dat de raad deze visie vaststelt. Verder is de omgevingsvisie vormvrij (behoudens de digitale standaarden).

We kiezen ervoor om de ontwikkeling van de omgevingsvisie gefaseerd aan te pakken. Vanwege het allesomvattende karakter van het begrip 'fysieke leefomgeving', moeten bij de visie zowel medewerkers van de sector Fysiek alsook van de andere sectoren worden betrokken. We willen de Hengelose omgevingsvisie in co-creatie met inwoners, bedrijven en organisaties opstellen. Dat vraagt een nieuwe manier van werken, die veel van ons (en van 'buiten') verlangt. We maken dit behapbaar door de omgevingsvisie voor Hengelo gefaseerd aan te pakken.

Schematisch ziet de totstandkoming van de omgevingsvisie er als volgt uit:



Figuur 2. Schematische weergave totstandkoming omgevingsvisie

In iedere fase wordt in co-creatie een omgevingsvisie opgesteld voor het 'visiegebied' van die fase. De eerste fase vormt de omgevingsvisie buitengebied. In 2018 is hiervoor een plan van aanpak opgesteld en wordt gestart met de uitvoering hiervan. Hoe de volgende fasen worden ingevuld en hoeveel fasen in totaal worden onderscheiden, staat op dit moment nog niet vast. Begin 2019 zal hier meer duidelijkheid over komen.

Doordat de fasen niet tegelijkertijd starten, kunnen leerpunten uit een eerdere fase meteen worden toegepast in een volgende fase. Leren doen we zowel van fouten als van successen. Belangrijk is dat de fasen goed met elkaar verbonden worden, dit vraagt continue aandacht. De oplossing van dit vraagstuk ligt deels in de organisatorische verbinding. De werkgroep die met fase 2 aan de slag gaat, werkt samen met werkgroep van fase 1 wanneer die in het eindstadium is beland. Dit proces herhaalt zich bij elke faseovergang. Daarnaast moet gezorgd worden voor inhoudelijke verbinding tussen de verschillende fasen. Dit wordt tijdens

de totstandkoming op verschillende abstractieniveaus gevolgd en de werkgroepen bewaken dit tijdens het totstandkomingsproces. Wanneer alle fasen zijn afgerond maken we hier een samenhangend geheel van dat als centrale omgevingsvisie voor Hengelo wordt vastgesteld.

Tijdens de ontwikkeling van de omgevingsvisie, moet ook nagaan worden of de uitvoering van aspecten uit de omgevingsvisie programmatisch worden aangepakt. Het programma is, net als de omgevingsvisie en het omgevingsplan, een nieuw instrument uit de Omgevingswet (artikel 3.4 Omgevingswet).

Omgevingsplan

Het bestuur moet afwegen hoe Hengelo met het omgevingsplan wil omgaan, met name voor wat betreft de mate waarin flexibiliteit wordt geboden in het toestaan van functies en activiteiten in een gebied. Een hoge mate van flexibiliteit betekent overigens niet dat weinig regels voorgeschreven worden. Daarnaast is altijd een spanningsveld tussen de wens van flexibiliteit en het als gevolg daarvan niet kunnen tegenhouden van 'onwenselijke' ontwikkelingen.

Een pilot omgevingsplan wordt uitgevoerd om al doende lerend een nieuwe werkwijze voor het omgevingsplan te ontwikkelen. Het doel van deze pilot is een nieuwe werkwijze voor het 'echte' omgevingsplan te ontwikkelen, maar ook om als organisatie ervaring op te doen met het nieuwe instrument en een gevoel te ontwikkelen bij de veranderingen die het instrument van ons als organisatie vraagt. De pilot is (grotendeels) intern gericht. In 2017 is een proef omgevingsvisie uitgevoerd voor een deel van het havengebied. De pilot omgevingsplan wordt voor hetzelfde gebied uitgevoerd, zodat de proef omgevingsvisie als basis kan worden gebruikt.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan is een nieuw instrument uit de Omgevingswet. Het omgevingsplan geeft invulling aan de maatschappelijke opgaven uit de gemeentelijke omgevingsvisie en bevat alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. De gemeente legt in het omgevingsplan normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast (omgevingswaarden), bijvoorbeeld over bodemkwaliteit en geluid. Het omgevingsplan regelt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Daarnaast kan de gemeente in het omgevingsplan regels stellen aan activiteiten (voor zover het Rijk of de provincie dat niet al gedaan hebben). Het moet zoveel mogelijk gaan om toepasbare regels, die gekoppeld zijn aan een werkingsgebied. Het omgevingsplan wordt alleen digitaal ontsloten.

Processen

De Omgevingswet met haar nieuwe instrumenten en digitaliseringsopgaven verlangt een andere werkwijze van de gemeente. Hoe de nieuwe werkwijze er in de praktijk uit komt te zien, wordt organisatie breed bekeken. Ketengericht en integraal zijn sleutelwoorden en ook moet bekeken worden hoe de processen meer dienstverlenend gemaakt kunnen worden. Onder deze inspanning past het actualiseren van het Plan Uitvoering Bouwregelgeving. Ook wordt aandacht besteed aan onze samenwerking met de Omgevingsdienst Twente, die vanaf 2019 de basistaken op het gebied van milieu uit gaat voeren. De nieuwe werkwijzen wordt vastgelegd in onze werkprocessen. De huidige procesbeschrijvingen komen te vervallen en daarvoor zullen nieuwe in de plaats komen.





Software

De ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en alle onderliggende standaarden is op dit moment in volle gang. Het DSO is nog niet zodanig gereed dat we ons er nu al een goed beeld van kunnen vormen. Naarmate de inwerkingtredingsdatum van de wet nadert, vinden ook wijzigingen plaats in de functionaliteiten waarover het DSO moet beschikken bij inwerkingtreding. Ook weten we nog niet welke gevolgen dit voor onze huidige systemen en software heeft.

Software wordt nu gebruikt om te kunnen voldoen aan de digitale verplichtingen uit onder meer de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (bijvoorbeeld Squit en Dezta). Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet is de huidige software nog nodig om de lopende procedures goed te kunnen afronden.

Daarnaast wordt verwacht dat de huidige software niet geschikt is om te kunnen voldoen aan de digitale vereisten die de Omgevingswet stelt. Op dit moment is namelijk al duidelijk dat de nieuwe digitale standaarden wezenlijk verschillen van de huidige. Nieuwe software zal dus moeten worden aangeschaft en de huidige software zal op termijn uitgefaseerd moeten worden. Omdat, op het gebied van RO-software, verregaand wordt samengewerkt met de gemeente Oldenzaal, zal bij deze inspanning ook die gemeente moeten worden betrokken.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijke pijler van de Omgevingswet. Het Rijk ontwikkelt daarom het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Voor gebruikers heeft het digitaal stelsel één loket: het Omgevingsloket. Daarin kunnen inwoners en ondernemers alle digitale informatie van het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeente over de fysieke leefomgeving vinden. In het Omgevingsloket komen kaartgegevens over de fysieke leefomgeving, maar ook omgevingsdocumenten en regels. De overheden sluiten hiervoor hun eigen digitale systeem aan op de landelijke voorziening van het digitaal stelsel of leveren documenten die volgens bepaalde standaarden zijn opgebouwd zodat het DSO deze kan verwerken. Voor de gemeente betekent dit een de ene kant dat we bij het ontwikkelen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan rekening moeten houden met de digitale ontsluiting en de verplichte digitale standaarden. Aan de andere kant moeten we zorgen voor de aansluiting op de landelijke voorziening van het DSO.

Communicatieplan

De Omgevingswet vraagt zowel binnen als buiten onze organisatie om verandering. 'Binnen' gaat het onder meer om bewustwording van de opgaven waar onze organisatie voor staat. Voor 'buiten' betreft dit bijvoorbeeld de verschuiving waarbij een initiatiefnemer zelf verantwoordelijk wordt om zijn idee met de omgeving af te stemmen. Om iedereen op de hoogte te brengen en te houden is het belangrijk dat een communicatieplan wordt gemaakt. Dit communicatieplan is driedelig: een plan voor onze organisatie (intern), een plan voor onze inwoners en bedrijven (extern) en een beschrijving hoe we onder de Omgevingswet met participatie omgaan. Sommige gemeenten maken een participatiecode. In het communicatieplan wordt overwogen of dit ook voor Hengelo zinvol is.

Participatie in de Omgevingswet

In de stelselherziening die met de Omgevingswet wordt beoogd, vormt participatie een belangrijk element. Onder participatie wordt in de wet verstaan 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Het Omgevingsbesluit stelt regels om participatie te borgen. De Omgevingswet en de onderliggende besluiten, schrijven echter niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. Hierover maakt de gemeente haar eigen keuzes.

Bij ieder thema worden inspanningen onderscheiden die samen bijdragen aan het resultaat. Voor de inspanningen geldt een bepaalde volgordelijkheid, wat zichtbaar wordt in de planning die als bijlage I is opgenomen. Het spreekt voor zich dat deze planning indicatief is en in de loop van de tijd geconcretiseerd kan worden.

Onderstaand schema brengt in beeld welke inspanningen worden gedaan:

Thema	Inspanningen	Resultaten
Organisatie	• Opstellen van een plan van aanpak voor dit thema • Medewerkers betrekken bij de (deel)inspanningen uit het programma, zoals het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan • Creëren van bewustwording bij bestuur, managementteam, leidinggevenden en medewerkers van de nieuwe rollen, verantwoordelijkheden en integrale werkwijze door informatiebijeenkomsten en gesprekken te organiseren • Creëren van bewustwording bij management van wat de medewerkers nodig hebben in de nieuwe werkwijze, zoals andere manieren van aansturing • Sturen op reële verwachtingen ten opzichte van de nieuwe situatie • Organiseren kennis- en/of themabijeenkomsten, workshops en trainingen • Oprichten raads werkgroep • Risicoanalyse van het programma uitvoeren en bijhouden	Bestuur, management en medewerkers weten wat de Omgevingswet inhoudt en wat ons wensbeeld is en zij kunnen dit vertalen naar wat dit voor hen betekent.
Opleidingsplan	• Opstellen van een opleidingsplan voor medewerkers op alle niveaus van onze organisatie • Het opleidingsplan uitvoeren	Bestuur, management en medewerkers zijn bijgeschoold
Bouwstenen	• Opstellen van een plan van aanpak voor dit thema • Inventarisatie van welke informatie benut kan worden voor de omgevingsvisie, het omgevingsplan en het DSO • Confrontatie van enerzijds wat we moeten regelen en anderzijds wat we willen regelen • Indien nodig data muteren zodat deze klaar is voor gebruik • Beschikbaar stellen aan het DSO (voor zover reeds mogelijk) • Beschikbaar stellen aan andere afnemers, zoals andere overheden die rechtstreeks informatie bij ons ophalen • Data actueel, juist en volledig houden	Wanneer de Omgevingswet in werking getreden is, stelt de raad de omgevingsvisie vast
Omgevingsvisie	• Voor iedere fase wordt een plan gemaakt, waarin de aanpak van die fase wordt beschreven. Onderdelen van de aanpak zijn in ieder geval een stakeholderanalyse, één systematiek van verbeelding, toepassing co-creatieformule, planning, benodigde capaciteit, hoe in het proces van visievorming omgegaan wordt met de randen van het visiegebied waar overlap te verwachten is met andere gebieden binnen Hengelo, hoe afstemming plaatsvindt met andere overheden en hoe omgegaan wordt met keuzes voor het visiegebied die wellicht consequenties hebben voor andere visiegebieden binnen Hengelo.	Wanneer de Omgevingswet in werking getreden is, stelt de raad de omgevingsvisie vast

Omgevingsplan	• Inventarisatie welke aspecten op grond van de Omgevingswet moeten of kunnen worden vastgelegd in het omgevingsplan • Inventarisatie van bestaand beleid en regelgeving, zowel dat van onszelf als dat van andere relevante overheden, en keuzes maken over de gewenste flexibiliteit in het omgevingsplan • Pilot omgevingsplan: In een proefomgeving oefenen met de nieuwe integrale werkwijze voor een klein deelgebied (intern gericht). Hierdoor krijgen we scherp hoe we de beschikbare informatie kunnen gebruiken om te komen tot een omgevingsplan. Daarnaast helpt deze proef bij het in beeld krijgen van de dilemma's met betrekking tot afwegingsruimte. In een omgevingsplan wordt immers ruimte gegeven, of juist niet. De proef levert ook relevante lessen op voor de omgevingsvisie. Door te oefenen met een omgevingsplan, leren we aan welke onderwerpen aandacht besteed moet worden in de omgevingsvisie. • Plan van aanpak voor het omgevingsplan bepalen (gefaseerd zoals de omgevingsvisie of Hengelo als geheel) • Omgevingsplan Hengelo opstellen (loopt door na beëindiging van het programma Omgevingswet) • Om het complexe omgevingsplan voor inwoners en bedrijven begrijpelijk te maken, kan het wenselijk zijn een vragenboom te ontwikkelen om naar aanleiding van een vraag beschikbaar informatie uit het plan te maken. In het kader van de inspanning om te komen tot een omgevingsplan wordt ook nagedacht over een vragenboom	Een werkwijze ontwikkelt voor het opstellen van het omgevingsplan en keuzes gemaakt over de uitgangspunten voor het omgevingsplan, zoals het vastleggen van de nieuwe gemeentelijke afwegingsruimte.
Werkprocessen	• Zorgdragen dat wat in de huidige situatie al goed werkt, behouden blijft. Verandering van werkprocessen op zich is geen doel en is alleen nodig als verbetering gewenst is • Met huidige proceseigenaren in beeld brengen welke huidige werkprocessen aangepast moeten worden • De nieuwe instrumenten van de Omgevingswet koppelen aan de dienstverleningsformules • Voor de belangrijkste (nieuwe of bestaande) processen doorlopen we met betrokkenen een klantreis om het proces vorm te geven. Daar komen acties uit voort om de processen aan te passen. Voor de processen waarvoor we geen klantreis doorlopen, passen we het proces aan de hand van de stappen uit de formule aan.	Procesbeschrijvingen voor de nieuwe instrumenten. Het organisatorisch inbedden van de nieuwe wijze van dienstverlening.
Software	• Inventariseren digitale standaarden omgevingsrecht en de toestandkooming daarvan monitoren • Opstellen architectuurplaat van de toekomstige situaties om in beeld te brengen aan welke eisen en koppelvlakken de nieuwe software moet voldoen • In gesprek gaan met softwareleveranciers om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen van software en daar wellicht actief invloed op te kunnen uitoefenen • Nieuwe software aanschaffen en deze implementeren • Oude software uifasieren • Het eventueel aanbieden van ruimtelijke informatie van de gemeente aan te bieden voor onze burgers in een gemeentelijke viewer, kan bij deze inspanning ook worden meegenomen	Nieuwe software geïmplementeerd en de oude software uitgefaseerd.

Communicatie- plan	• Een plan maken voor interne communicatie om het bestuur en de medewerkers te informeren over het programma Omgevingswet en daarbij te sturen op reële verwachtingen ten opzichte van de nieuwe situatie. • Een plan maken voor externe communicatie over het organiseren van een campagne in en om de stad om inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bewust te maken van manier waarop de gemeente Hengelo invulling geeft aan de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet beoogt en wat dat betekent voor onze samenwerkingspartners. • Een plan maken over de wijze waarop we onder de Omgevingswet met participatie zullen omgaan, bijvoorbeeld voor wat betreft het toetsen van de wijze waarop een initiatiefnemer de buurt heeft betrokken in de voorbereiding van zijn plan (eventueel met behulp van een participatiecode)	Intern: door gerichte communicatie, bijvoorbeeld via intranet en bijeenkomsten, is de gemeentelijke organisatie goed geïnformeerd Extern: de communicatiemiddelen van de gemeente zijn afgestemd op de nieuwe werkwijze van de gemeente Participatie: we hebben in beeld gebracht hoe de gemeente onder de Omgevingswet met participatie omgaat
-------------------------------	---	--

4 Organisatie

4.1 Inrichting van de programmaorganisatie

Voor de uitvoering van het programma wordt een tijdelijke programmaorganisatie ingericht. Deze kent een aantal nieuwe rollen, maar maakt ook gebruik van bestaande structuren en overlegorganen van de organisatie. De programmaorganisatie moet goed passen bij het programma en kan daarom ook tijdens de uitvoering van het programma aangepast worden.

Bestuurlijk opdrachtgever

De portefeuillehouder ruimtelijke ordening, Gerard Gerrits, is namens het college bestuurlijk verantwoordelijk voor het programma. Hij verzorgt de afstemming met het college en het informeren van de gemeenteraad. Het programma Omgevingswet heeft raakvlakken met de andere portefeuilles.

Ambtelijk opdrachtgever

De ambtelijk opdrachtgever is de sectormanager Fysiek, Henk Jan Tromp. Hij draagt de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het programma, is verantwoordelijk voor het budget en neemt de noodzakelijke beslissingen. Hij zorgt voor steun voor het programma, onder meer door het managementteam bij het programma Omgevingswet te betrekken. De ambtelijk opdrachtgever bespreekt in het managementteam hoe gemeente breed voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld om het programma uit te kunnen voeren.

Programmateam

Het programmateam bestaat uit de programmamanager, de programmasecretaris en de teamleiders. Het programmateam komt regelmatig bij elkaar om de voortgang van het programma te bespreken. Het programmateam is verantwoordelijk voor het bewaken van het wensbeeld, de raakvlakken én de randvoorwaarden en legt verantwoording af aan de ambtelijk opdrachtgever. Het programmateam krijgt een mandaat om binnen te kunnen werken.

De programmamanager zorgt er voor dat het programma uitgevoerd wordt en bewaakt de planning. De programmamanager bespreekt de voortgang van het programma regelmatig met de ambtelijk opdrachtgever. Zij bespreken ook samen hoe de beschikbare financiële middelen besteed worden. Samen houden zij de bestuurlijk opdrachtgever op de hoogte. Wanneer belangrijke beslissingen moeten worden genomen ligt de eindverantwoordelijkheid bij de opdrachtgevers.

Naast het programmateam worden drie teams gevormd: het team instrumenten, het team digitalisering en het team organisatie. Ieder team heeft een teamleider. De teamleiders koppelen de voortgang van hun team terug aan het programmateam. De programmasecretaris ondersteunt het programmateam en kan ook de teams ondersteunen. De rol van programmasecretaris wordt nog nader ingevuld (inhoudelijk, facilitair en/of administratief).

Het programmateam kan ad hoc gebruik maken van verschillende adviseurs, die op strategisch niveau kunnen meedenken over de opzet en uitvoering van het programma. Deze adviseurs zijn niet in de organisatiestructuur opgenomen.

Teams

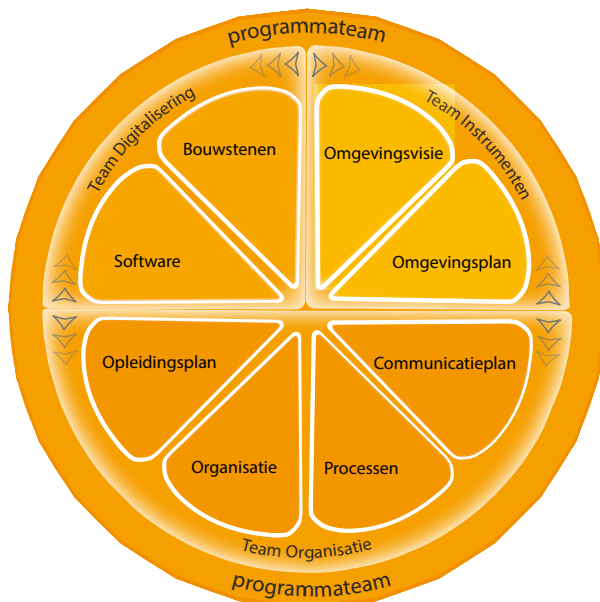
Het team instrumenten, het team digitalisering en het team organisatie bepalen hoe de inspanningen binnen het programma worden opgepakt en ingevuld, en zijn samen verantwoordelijk dat alle inspanningen op een verantwoorde wijze worden uitgevoerd. De acht thema's zijn over de drie teams verdeeld, maar door de onderlinge samenhang is onderlinge afstemming nodig. Het team instrumenten heeft de omgevingsvisie en het omgevingsplan onder zijn hoede. Het team digitalisering zorgt voor bouwstenen en software. Het team

organisatie gaat aan de slag met het opleidingsplan, het communicatieplan, de werkprocessen en bewustwording in de organisatie.

De drie teams hebben ieder maximaal zes leden, waaronder de teamleider. De teams worden zó samengesteld dat zij integraal kunnen werken. Bemensing van de teams gebeurt steeds deels op basis van functies (vakinhoudelijke kennis en betrokkenheid) en deels op basis van rollen (competenties en ontwikkelingswensen).

Voor de inspanningen die in dit programmaplan zijn beschreven, kunnen binnen het verantwoordelijke team tijdelijke werkgroepen worden ingericht. Hierin zitten medewerkers die daadwerkelijk met de inspanningen aan de slag gaan. Bepalen hoe deze inspanningen worden opgepakt en ingevuld is de taak van de teams. Voor elke inspanning zou een aparte werkgroep opgericht kunnen worden, maar overlap tussen de verschillende groepen is ook zeker mogelijk.

Onderstaande figuur geeft de organisatiestructuur van het programma Omgevingswet schematisch weer. De inspanningen staan centraal binnen de programmaorganisatie. De drie teams zijn verantwoordelijk voor verschillende inspanningen. Het overkoepelende programmateam houdt de boel bij elkaar.



Figuur 3. Organisatiestructuur programma Omgevingswet

4.2 Van programma naar lijn

De implementatie van de Omgevingswet is een traject en gaat de gemeente in de volle breedte raken. Ons wensbeeld voor de Omgevingswet is immers veelomvattend en een groot aantal medewerkers zal daarom met het programma te maken krijgen. Om de inspanningen uit dit programmaplan uit te voeren is commitment en capaciteit nodig vanuit alle sectoren.

Het is wenselijk dat de benodigde capaciteit vooral uit de lijn van de bestaande organisatie komt, in plaats van uitbreiding met externe inhuur. Voor de veranderopgave waar de gemeente Hengelo voor staat, is het belangrijk dat de verandering in het werk en in de bestaande organisatie plaatsvindt. Het betrekken van meer medewerkers zorgt voor meer bekendheid met en betrokkenheid bij de Omgevingswet, zodat de verandering ook blijft bestaan als het programma is afgerond.



Een risico van de inzet van bestaande capaciteit is dat de uitvoering van de reguliere werkzaamheden onder druk komt te staan. Er zullen duidelijke keuzes gemaakt moeten worden over welke taken prioriteit krijgen. Als er zaken bijkomen met een hoge prioriteit, krijgen andere werkzaamheden minder aandacht en moet de prioritering daarvan naar beneden worden bijgesteld.

In hoofdstuk 5 is een inschatting gemaakt van capaciteit die nodig is om het programma uit te kunnen voeren. Gedurende het proces moet worden gezien of de ingeschatte benodigde capaciteit voldoende is. Bovendien heeft een programmatische aanpak een dynamisch karakter. In bijlage 1 is een planning opgenomen van alle inspanningen die het programma Omgevingswet omvat. In het tweede tot en met het vierde kwartaal van 2019 voeren we verschillende inspanningen gelijktijdig uit en het is voorstelbaar dat dit (capaciteits)problemen oplevert. Mogelijk moet dan geconstateerd worden dat het beter is om de planning op te schuiven. Bovendien is het goed mogelijk dat het programmaplan in de komende jaren aangepast wordt en dat daardoor de capaciteitsvraag wijzigt.

Op 1 januari 2022 eindigt het programma Omgevingswet. De programmaorganisatie wordt dan ontbonden en de lijnorganisatie heeft de Omgevingswet dan opgenomen in haar reguliere werkzaamheden.

5 Benodigde middelen Financiën

5.1 Financiën

In de Kadernota 2019-2022 zijn middelen begroot voor de invoering van de Omgevingswet. De VNG heeft een rekenmodel ontwikkeld waarmee gemeenten de invoeringskosten van de Omgevingswet kunnen berekenen. In dit model zijn allerlei aannames opgenomen die gebaseerd zijn op input van verschillende gemeenten en ervaringen op andere terreinen. Het model berekent de totale kosten van de invoering van de Omgevingswet voor gemeenten, niet de middelen die aanvullend op reguliere budgetten nodig zijn. Voor onze gemeente is met behulp van het rekenmodel ingeschat hoeveel extra financiële middelen nodig zijn. Het rekenmodel is hierbij als uitgangspunt gebruikt, omdat we dit model zien als de best onderbouwde manier om een kosteninschatting te maken. Het gaat echter om een zeer grove inschatting.

	2018	2019	2020	2021	2022 ⁴⁾	Totaal
Programmateam	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000		
Organisatie	€ 15.750	€ 11.500	€ 19.750	€ 8.000	€ 1.800	
Opleidingsplan	€ 10.000	€ 52.000	€ 52.000	€ 17.000	€ 9.000	
Bouwstenen ¹⁾	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	
Omgevingsvisie	€ 29.800	€ 59.600	€ 52.150	€ 7.450	€ 0	
Omgevingsplan	€ 1.250	€ 2.500	€ 22.200	€ 22.200	€ 11.100	
Werkprocessen	€ 0	€ 20.000	€ 40.000	€ 0	€ 0	
Software ²⁾	€ 0	€ 0	€ 140.000	€ 47.000	€ 23.000	
Communicatieplan ³⁾	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	
Totaal	€ 136.800	€ 225.600	€ 406.100	€ 181.650	€ 44.900	€ 995.050
Kadernota	€ 187.000	€ 242.000	€ 360.000	€ 170.000	€ 37.000	€ 996.000

¹⁾ alleen inzet uren

²⁾ deze kosteninschatting is nog zeer onzeker

³⁾ vooral inzet uren en mogelijk aanvullend klein budget nodig voor communicatiemiddelen

⁴⁾ sommige inspanningen lopen door na 2021

5.2 Capaciteit

Het inschatten van de benodigde capaciteit voor het programma is erg moeilijk. De inspanningen in het programma hebben grotendeels ook betrekking op verandering van reguliere werkzaamheden. Sommige taken verschuiven geleidelijk, waardoor medewerkers de komende jaren steeds meer met de Omgevingswet bezig zijn. Het programma zal echter ook extra capaciteit vragen; implementatie van 'de Omgevingswet' is niet iets om er zomaar bij te doen.



Grofweg schatten we het aantal benodigde uren voor het programma Omgevingswet (2018-2022) als volgt in:

Programmateam	2800 uur
Team Instrumenten	13500 uur
Team Digitalisering	795 uur
Team Organisatie	675 uur
Ambtelijk opdrachtgever	120 uur
Bestuurlijk opdrachtgever	80 uur

De uren van medewerkers die geen deel uit maken van de programmaorganisatie zijn in deze inschatting niet opgenomen. Er zullen regelmatig medewerkers vanuit alle sectoren van de organisatie worden betrokken.

5.3 Monitoring en risicoanalyse

Een vraagstuk dat nog beantwoord moet worden, is hoe we de voortgang van het programma Omgevingswet meten. Het wensbeeld gaat veelal over de wijze waarop we ons werk uitvoeren, houding en gedrag. Dit zijn 'zachte' factoren die niet zomaar kwantificeerbaar zijn. Wanneer zijn de opgaven gerealiseerd en wat heeft daar precies aan bijgedragen? Tijdens de uitvoering van het programma moet hier aandacht voor zijn, zodat er eventueel bijgestuurd kan worden. De wijze van monitoring moet nog uitgedacht worden. Het uitvoeren van een risicoanalyse maakt onderdeel uit van het programma Omgevingswet. We willen niet eenmalig voor de start van het programma in beeld brengen welke mogelijke risico's er zijn, maar een voortdurend proces inrichten waarin we regelmatig kijken met welke factoren we te maken krijgen en hoe we hiermee kunnen omgaan. De onlangs gestarte businesspartner control treedt op als sparringpartner voor de sector Fysiek. Het programmateam wil hem hier graag bij betrekken.

Voor nu concluderen we dat niet alle onderdelen van het stelsel Omgevingswet op dit moment al helemaal uitgewerkt zijn. Er zijn voor ons (en voor alle andere overheden) hierdoor nog veel onduidelijkheden. Een belangrijk aandachtspunt vormt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Hoe het DSO er uit komt te zien, is nog grotendeels onbekend en ook wat dat betekent voor de werkwijzen en producten van de gemeenten. Zo zijn bijvoorbeeld de digitale standaarden waaraan ons omgevingsplan moet voldoen nog niet klaar en kunnen softwareleveranciers de benodigde applicaties nog niet ontwikkelen. Ook de manier waarop het consolideren en aanpassen van onze ruimtelijke besluiten straks in zijn werk gaat, is nog onduidelijk. De ontwikkeling van het DSO is een taak van de rijksoverheid.

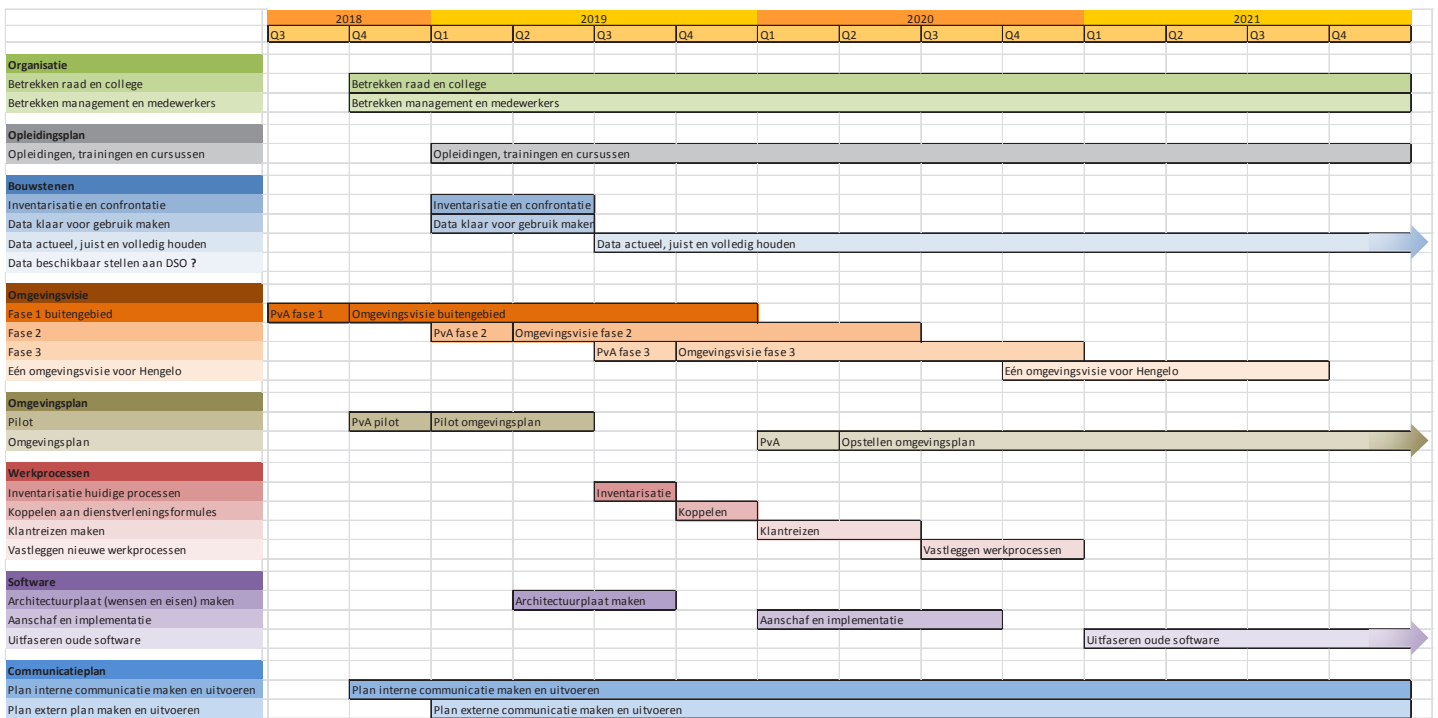
Naast de digitalisering vraagt de financiering van de Omgevingswet aandacht. Ook hierover is nog veel onzekerheid. Omdat de omgevingsvisie en het omgevingsplan nieuwe, vormvrije instrumenten zijn en de totstandkoming hiervan anders verloopt dan de huidige werkwijze, is het erg lastig om in te schatten hoe lang we hiermee kwijt zijn. Daarbij geldt voor de omgevingsvisie, die we in co-creatie willen opstellen, dat het procesverloop niet alleen door de gemeente wordt bepaald. Het maken van een kostenraming van de digitaliseringsopgave is op dit moment niet mogelijk. Hierbij kunnen we alleen maar gebruik maken van algemene

aannames, die gebaseerd zijn op andere digitaliseringsopgaven.

In het programma Omgevingswet zullen we deze en andere risico's steeds beter in beeld brengen. Het is belangrijk dat we deze analyse regelmatig tegen het licht houden en aanpassen aan de ontwikkelingen van het DSO en de kostenverdeling tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. Naast de mogelijke risico's willen we ook mogelijke kansen signaleren, die bijvoorbeeld de organisatie brede ontwikkelingsperspectieven ondersteunen.



Bijlage I Planning uitvoering programmaplan



Uitgave:
Gemeente Hengelo
Fleur Beverdam, Annemieke van Es, Antoine Mahler, Karlijn Veltjen

September 2018

Stadhuis
Burg. Jansenplein 1

Postadres:
Postbus 18,
7550 AA Hengelo

Internet:
www.hengelo.nl

Stadskantoor Hengelo
Hazenweg 121

Telefoon:
(074) 245 98 76

Email:
gemeente@hengelo.nl

