



CONCEPTRAPPORT

# Evaluatie doelen en instrumenten Omgevingswet

In opdracht van Rekenkamer Heerde

Roel Lauwerier, Thijs Boertien en Eduard van der Kooij

16 juni 2026



# Inhoudsopgave

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhoudsopgave                                                             | 2  |
| 1. Inleiding                                                              | 3  |
| 1.1. Aanleiding                                                           | 3  |
| 1.2. Doelstelling en afbakening                                           | 3  |
| 1.3. Onderzoeksvragen                                                     | 3  |
| 1.4. Normenkader                                                          | 4  |
| 1.5. Aanpak                                                               | 4  |
| 1.6. Leeswijzer                                                           | 5  |
| 2. Introductie op doelen en instrumenten                                  | 6  |
| 2.1. Introductie                                                          | 6  |
| 2.2. De instrumenten beschreven                                           | 7  |
| 3. Kerndoelen, omgevingsvisie en omgevingsplan                            | 12 |
| 3.1. De omgevingsvisie in Heerde                                          | 12 |
| 3.2. Omgevingsplan                                                        | 16 |
| 3.3. Toets op de normen                                                   | 18 |
| 4. Uitvoering in de praktijk en de rol van de raad                        | 20 |
| 4.1. Instrumenten en beoogde rol van de raad en rolverdeling raad-college | 20 |
| 4.2. De Omgevingswet in de praktijk en de betrokkenheid van de raad       | 22 |
| 4.3. Toets op de normen                                                   | 31 |
| 5. Participatie                                                           | 33 |
| 5.1. Participatie onder de Omgevingswet en de rol van de gemeenteraad     | 33 |
| 5.2. Participatie in de praktijk in Heerde                                | 34 |
| 5.3. Opvolging eerder rekenkamonderzoek naar Inwonerparticipatie (2021)   | 37 |
| 5.4. Toets op de normen                                                   | 41 |
| Bijlage 1 – Participatie bij kerninstrumenten Omgevingswet                | 42 |



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Verschillende raadsfracties in Heerde hebben al langere tijd de wens geuit om een onderzoek uit te laten voeren naar de Omgevingswet en/of uitnodigingsplanologie. Dit onderwerp was 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. De rekenkamer 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 informerend onderzoek. Daarbij sluit de rekenkamer aan bij het onderzoek *Inwonersparticipatie in Heerde* dat in september 2021 aan de gemeenteraad is gepresenteerd.

## 1.2. Doelstelling en afbakening

Gelet op de interesse en behoefte binnen de gemeenteraad van Heerde om goed aangehaakt te zijn en te blijven op de behoeften van haar inwoners, waarbij ruimte voor nieuwe initiatieven van belang wordt gevonden, is een jaar na invoering van de Omgevingswet een geschikt moment om een peilstok in de werking van de nieuwe wetgeving te steken. Daarmee kan de raad op basis van een informerend onderzoek al vroeg nagaan of het vastgestelde beleid effectief en doelmatig is. 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 heeft meegegeven. Het onderzoek moet de gemeenteraad inzicht geven in de grootste wijzigingen bij de invoering van de Omgevingswet en hoe de gemeente Heerde ervoor staat in relatie tot de werking van het omgevingsplan. Daarbij wordt gekeken naar de ervaringen en werkwijze van buurgemeenten en van gemeenten van vergelijkbare omvang, dan wel de eerste ervaringen van voorlopers in Nederland.

## 1.3. Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn de kerndoelen en instrumenten van de Omgevingswet?
2. Hoe zijn de kerndoelen verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie (en het omgevingsplan) van Heerde?
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 ziet de Omgevingswet er uit in de praktijk en wat betekent dit voor de bevoegdheid en de rol van de raad?
5. Hoe is participatie geregeld onder de Omgevingswet en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere rapport van de rekenkamer over inwonersparticipatie?



6. Waar staat de gemeente Heerde in vergelijking tot vergelijkbare gemeenten?

## 1.4. Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen is het volgende normenkader opgesteld en vastgesteld door de rekenkamer.

| Aspect                            | Norm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instrumentaria Omgevingwet</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De gemeente Heerde heeft duidelijk in beeld welke kerndoelen de Omgevingswet met zich meebrengt.</li><li>2. De kerndoelen van de Omgevingswet zijn herleidbaar verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.</li><li>3. 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.</li><li>4. Op basis van deze aanpak is het aannemelijk dat de gemeente Heerde tijdig tot een definitief omgevingsplan komt.</li></ol> |
| <b>Betrokkenheid van de raad</b>  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De kaderstellende en controlerende betrokkenheid van de raad onder de Omgevingswet is helder vastgelegd in Heerde.</li><li>2. 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.</li><li>3. 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.</li></ol>                             |
| <b>Participatie</b>               | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De raad heeft tijdig duidelijk participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld.</li><li>2. Het huidige participatiebeleid onder de Omgevingswet bouwt herleidbaar voort op de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek (2021).</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Figuur 1. Normenkader

## 1.5. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd via de volgende stappen:

- *Startbijeenkomst.* Er heeft een startbijeenkomst plaatsgevonden met een vertegenwoordiging van de rekenkamer, de organisatie en de onderzoekers. Tijdens deze bijeenkomst zijn de aanpak, onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld.
- *Documentenonderzoek.* In deze fase zijn verschillende documenten bestudeerd die gaan over de doelen en instrumenten in het kader van de Omgevingswet, en specifiek de situatie in Heerde.
- *Gespreksronde.* In deze fase heeft een sessie met een vertegenwoordiging van de raad plaatsgevonden en is gesproken met diverse betrokken ambtenaren en de verantwoordelijk portefeuillehouder vanuit het college van B&W.
- *Rapportage.* De input uit de documentenstudie en gespreksronde heeft geleid tot voorliggend conceptrapport waarin de beschrijving, de analyse en de toetsing aan het normenkader plaatsvinden.



## 1.6. Leeswijzer

Deze conceptrapportage is opgebouwd aan de hand van de structuur van de deelvragen.

- In hoofdstuk 2 wordt een introductie gegeven op de kerndoelen en instrumenten van de Omgevingswet. Dit hoofdstuk is beschrijvend van aard en bevat geen toets op de normen.
- In hoofdstuk 3 staat de omgevingsvisie van Heerde centraal, inclusief de wijze waarop de kerndoelen daarin zijn verwerkt, en wordt ingegaan op het proces om te komen tot een definitief omgevingsplan.
- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de Omgevingswet in de praktijk en de betrokkenheid van de raad daarbij. Aan bod komen hierbij in elk geval: de voorbereiding op de wet, het 'beleidshuis', omgevingsprogramma's, het bindend adviesrecht, omgevingsplanwijzigingen en de werking van de intaketafel.
- In hoofdstuk 5 staat participatie centraal. Dit hoofdstuk geeft een korte reflectie op participatie en de rol van de raad, haalt het eerdere rekenkameronderzoek naar inwonersparticipatie (2021) terug en beschrijft hoe participatie onder de Omgevingswet momenteel is geregeld in Heerde.
- In Bijlage 1 is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop de gemeente zelf participatie heeft toegepast bij de kerninstrumenten.

De hoofdstukken 3 tot en met 5 eindigen met een toets op de normen uit het normenkader. Dit gebeurt aan de hand van een stoplichtenmodel:

- |                 |                                                           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------|
| • <b>Groen</b>  | <b>Er wordt voldaan aan de norm.</b>                      |
| • <b>Oranje</b> | <b>Er wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.</b>         |
| • <b>Rood</b>   | <b>Er wordt (op dit moment) niet voldaan aan de norm.</b> |

Deelvraag 6 'Waar staat de gemeente Heerde in vergelijking tot de regiogemeenten?' wordt beantwoord bij de conclusies en aanbevelingen. Deze volgen in een later stadium.



## 2. Introductie op doelen en instrumenten

In hoofdstuk 2 wordt een introductie gegeven op de kerndoelen en instrumenten van de Omgevingswet. Deelvraag 1 staat hierbij centraal:

1. Wat zijn de kerndoelen en instrumenten van de Omgevingswet?

In paragraaf 2.1 geven we een introductie op de kerndoelen en een overzicht van de instrumenten. In paragraaf 2.2 geven we een beschrijving van de relevante instrumenten onder de Omgevingswet. Hoofdstuk 2 is een beschrijvend hoofdstuk. Er vindt geen toets plaats op de vastgestelde normen.

### 2.1. Introductie

#### Kerndoelen

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.<sup>1</sup> Daarnaast is een kerndoel van de Omgevingswet het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

De wetgever beoogt met de Omgevingswet vier verbeteringen te realiseren<sup>2</sup>:

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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> [Inhoud van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving.](#)

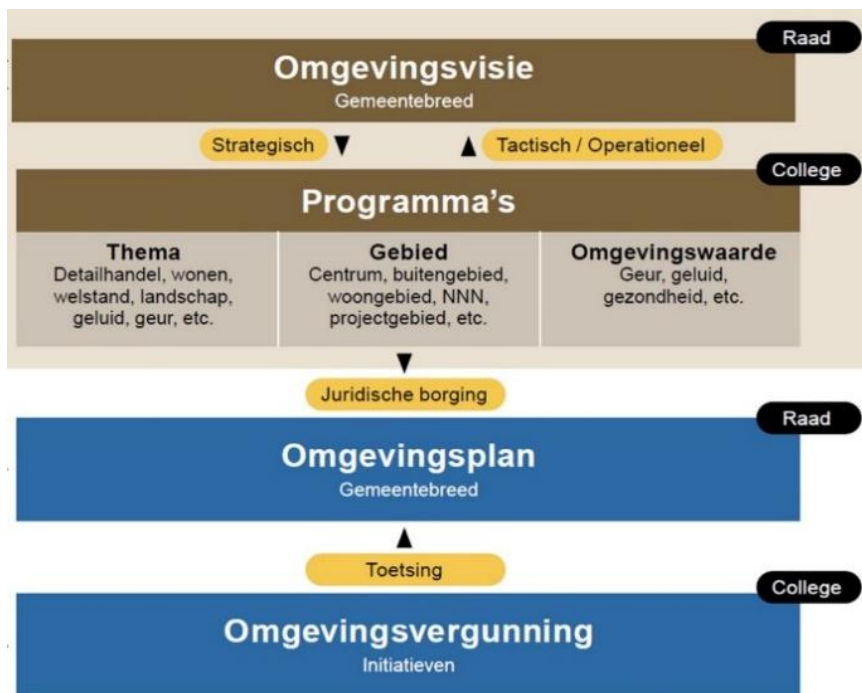
<sup>2</sup> [Uitgangspunten bij het ontwerp van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving.](#)

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



### Instrumentaria

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten verschillende kerninstrumenten om de gemeentelijke visie, beleid en regels vast te leggen: de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.



Figuur 2. Instrumentaria Omgevingswet (via: [Omgevingsweb.nl](https://omgevingsweb.nl))

In dit onderzoek wordt gefocust op de volgende instrumenten en de rol van de raad daarbij:

- De omgevingsvisie.
- De omgevingsprogramma's.
- En (de totstandkoming van) het omgevingsplan.
- Omgevingsvergunning.

Een introductie op deze instrumenten geven we in paragraaf 2.2. We volgen hierbij de opbouw uit figuur 2.

## 2.2. De instrumenten beschreven

### 2.2.1. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is de strategische langetermijnvisie waarin een overheid (Rijk, provincie of een gemeente) haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vastlegt.<sup>4</sup> Elke bestuurslaag stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. In het geval van de gemeente, stelt de gemeenteraad deze visie vast. De omgevingsvisie is een verplicht instrument onder de Omgevingswet.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Omgevingsvisie*.

<sup>5</sup> Wettenbank (2026). *Omgevingswet*.



De omgevingsvisie gaat over de fysieke leefomgeving in de brede zin: o.a. bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschap, natuur en (cultureel) erfgoed. Het is een integraal document: het verbindt meerdere beleidsterreinen en kijkt naar samenhang (bijvoorbeeld de samenhang tussen ruimte, water, milieu, gezondheid, mobiliteit, natuur en erfgoed).<sup>6</sup>

De Omgevingswet stelt (op hoofdlijnen) drie inhoudseisen. Een omgevingsvisie dient in elk geval te bevatten:<sup>7</sup>

1. Hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (hoe is het nu, en wat is de kwaliteit?);
2. Hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied (wat wil je waar laten gebeuren of juist behouden?);
3. Hoofdzaken van het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving (welke doelen streef je na en met welke beleidskoers?).

De omgevingsvisie is zelfbindend. Dat houdt in dat zij alleen het bestuursorgaan bindt dat de visie vaststelt. Daarom bevat een omgevingsvisie geen juridische regels voor burgers, bedrijven of andere overheden; de bindende regels landen vervolgens in de andere instrumenten zoals het omgevingsplan.<sup>8</sup>

Bij het vaststellen/wijzigen van de omgevingsvisie geldt een formele voorbereidingsprocedure (o.a. het ontwerp ter inzage en zienswijzen), en er staat geen beroep open tegen de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie moet bovendien worden gemotiveerd hoe burgers, bedrijven en andere partijen zijn betrokken en wat dat heeft opgeleverd (participatieverantwoording).<sup>9</sup>

### **2.2.2. Omgevingsprogramma's**

Het omgevingsprogramma (in de Omgevingswet heet dit instrument simpelweg: "programma") is een beleidsdocument waarin een overheid concreet uitwerkt welk beleid zij gaat voeren voor (onderdelen van) de fysieke leefomgeving én welke maatregelen zij neemt om doelen te bereiken. De wettelijke kern staat in artikel 3.5 Omgevingswet, waarin staat dat een programma bevat:

- a) een uitwerking van beleid (ontwikkeling/gebruik/beheer/bescherming/behoud); en
- b) maatregelen om omgevingswaarden te halen of andere doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.<sup>10</sup>

Een omgevingsprogramma bevat in ieder geval één of meer van de volgende onderdelen: beleidsuitwerking of een maatregelenpakket. De beleidsuitwerking geeft weer wat de gemeente gaat doen op een thema/gebied/sector in de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld met water, natuur, mobiliteit, energie, gezondheid). Een maatregelenpakket geeft weer welke concrete acties, instrumenten of interventies er genomen worden om doelen te halen (bijvoorbeeld subsidies, afspraken, communicatie, fysieke maatregelen, of doorvertaling naar regels in het omgevingsplan).<sup>11</sup>

Een omgevingsplan is daarmee typisch wat uitvoeringsgerichter dan de omgevingsvisie; je legt vast wat je gaat doen en hoe, met een (vaak) concreter tijdpad.<sup>12</sup> Programma's zijn net als de omgevingsvisie zelfbindend: ze binden alleen het

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Wegwijzer omgevingsvisie (incl. inhoudseisen & artikelen)*

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Procedure omgevingsvisie (participatie, zienswijzen, etc.)*

<sup>10</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Programma: dit houdt het in.*

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Vereniging Nederlandse Gemeenten (2026). *Vragen en antwoorden kerninstrument programma (actueel).*



bestuursorgaan dat het programma vaststelt. Dat betekent dat een programma geen rechtstreeks bindende regels bevat voor burgers en bedrijven. De juridische normstelling vindt plaats via andere instrumenten zoals het omgevingsplan, verordeningen en vergunningregels.<sup>13</sup>

In geval van gemeenten wordt het omgevingsprogramma vastgesteld door het college van B&W.<sup>14</sup>

De Omgevingswet kent meerdere “smaken” aan programma’s. We onderscheiden er vier:

- Een omgevingsprogramma is verplicht wanneer Europese regels dit voorschrijven of als dit nodig is bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.<sup>15</sup> Een voorbeeld hiervan is het Actieplan-geluid, gebaseerd op de EU-richtlijn omgevingslawaaier. Zo heeft de gemeente Hengelo hiervoor het “Omgevingsprogramma Actieplan Geluid 2024-2029”.<sup>16</sup>
- Daarnaast zijn er onverplichte programma’s, die facultatief zijn maar waarvoor de Omgevingswet specifieke regels geeft. Een voorbeeld hiervan is het gemeentelijk rioleringsprogramma. Dit is de opvolger van het gemeentelijk rioleringsplan, dat niet langer verplicht is, maar wel wordt geregeld als een “onverplicht programma”.<sup>17</sup>
- Een derde soort programma die bestuursorganen kunnen vaststellen zijn vrijwillige programma’s (zonder dat dit verplicht is) en de wet laat hierbij in beginsel ruimte voor eigen richting door het bestuursorgaan.<sup>18</sup> Een voorbeeld hiervan is een programma Klimaatadaptatie.
- Tenslotte is er het programma met programmatische aanpak. Dit is een programma dat gekoppeld is aan (algemene) regels en wordt gebruikt om in complexe situaties met veel ontwikkelingen de doelen/waarden toch te halen (denk aan het “sturen” met gebiedsruimte/ontwikkelingsruimte).<sup>19</sup> Een voorbeeld hiervan is de programmatische aanpak voor luchtkwaliteit.<sup>20</sup>

Bij het vaststellen van een programma moet het bevoegd gezag burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betrekken, en in het besluit opnemen hoe dat is gedaan en wat de resultaten waren (de motiveringsplicht). Bovendien is er tegen een omgevingsprogramma geen beroep mogelijk.<sup>21</sup> Het uitgangspunt ter voorbereiding van een programma is afdeling 3.4 Awb (ontwerp ter inzage, zienswijzen) zeker bij programma’s waarvoor dat wettelijk verplicht is; voor vrijwillige programma’s geldt dit niet altijd verplicht.<sup>22</sup> Daarnaast kan het soms verplicht zijn voor een omgevingsprogramma om een MER-rapportage af te leveren.<sup>23</sup>

<sup>13</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Zelfbindend*.

<sup>14</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Procedure programma*.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Gemeente Hengelo (2024). *Omgevingsprogramma Actieplan Geluid 2024-2029*.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Programma dit houdt het in*.

<sup>19</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Programma’s met een programmatische aanpak*.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Participatie bij een programma*.

<sup>22</sup> Zie 14

<sup>23</sup> Commissie voor de milieueffectrapportage (2026). *Wat is milieueffectrapportage?*



### 2.2.3. Omgevingsplan

Het omgevingsplan is het gemeentelijk regelboek onder de Omgevingswet. Het bevat de algemene juridisch bindende regels van de gemeente voor de fysieke leefomgeving. Onder de Omgevingswet heeft iedere gemeente één omgevingsplan (in plaats van tientallen aparte bestemmingsplannen zoals in het verleden gebeurde).<sup>24</sup> Het omgevingsplan wordt net als de omgevingsvisie vastgesteld door de gemeenteraad.

In het omgevingsplan staan regels over wat op een plek wel en niet mag in de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan bouwen, gebruik, bescherming, en andere activiteiten die de leefomgeving beïnvloeden. De gemeente stelt die regels met het oog op de doelen van de Omgevingswet en om te komen tot een antwoord op de vraag: “wat past waar in de fysieke leefomgeving, en onder welke voorwaarden?”. Deze afweging vindt plaats volgens het principe van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Dat betekent dat de gemeente bij het vaststellen van regels in het omgevingsplan verschillende functies en belangen – zoals wonen, werken, milieu, gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit – in samenhang afweegt. Het omgevingsplan bepaalt daarmee welke functies op een locatie aanvaardbaar zijn en onder welke voorwaarden, waarbij ruimte is voor maatwerk en flexibiliteit, binnen de kaders van de Omgevingswet.

De Omgevingswet bepaalt ook dat sommige regels wél in het omgevingsplan moeten staan (bijvoorbeeld regels over activiteiten die de fysieke leefomgeving wijzigen, of regels die volgen uit instructieregels), en dat sommige onderwerpen juist niet in het omgevingsplan mogen worden geregeld.<sup>25</sup>

Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan, maar is breder. Het gaat namelijk niet alleen over ruimtelijke ordening, maar over de hele fysieke leefomgeving en brengt regels daarover meer samen. Praktisch betekent dit dat gemeentes op termijn één gemeentelijk document hebben waarin de belangrijkste lokale regels voor locaties en activiteiten samenkomen, in plaats van veel losse plannen zoals in het verleden het geval was.

Met de inwerkingtreding per 1 januari 2024 had elke gemeente automatisch een omgevingsplan (van rechtswege).<sup>26</sup> Dit omgevingsplan bestaat uit een tijdelijk deel en een nieuw deel. Gemeenten hebben tot eind 2031 de tijd om de regels uit het tijdelijke deel om te zetten naar het nieuwe deel. In het tijdelijke deel zitten onder andere de oude ruimtelijke plannen (zoals bestemmingsplannen en verwante besluiten) die door overgangsrecht zijn “meegenomen”. Daarnaast is er de bruidsschat omgevingsplan. De bruidsschat is een pakket aan regels dat het Rijk bij de start van de Omgevingswet automatisch heeft toegevoegd aan het tijdelijke deel van het omgevingsplan van alle gemeenten, om te voorkomen dat er een gat in de regels ontstaat. Tijdens de overgangsfase (dus tot eind 2031) gelden die bruidsschatregels zolang de gemeente daar nog geen eigen (vervangende) regels voor heeft vastgesteld.<sup>27</sup>

Als een plan of initiatief niet past binnen het omgevingsplan, zijn er twee manieren om dit toch mogelijk te maken: via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of via een wijziging van het omgevingsplan. De keuze tussen beide routes is niet uitsluitend technisch-juridisch, maar heeft ook gevolgen voor de rol van de raad en de snelheid van de procedure.

<sup>24</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Omgevingsplan*.

<sup>25</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Regels verplicht of juist niet in het omgevingsplan*.

<sup>26</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Omgevingsplan van rechtswege*.

<sup>27</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Bruidsschat omgevingsplan*.



#### 2.2.4. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning is de officiële toestemming waarmee burgers, bedrijven (en soms) overheden één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving mogen uitvoeren. De omgevingsvergunning dient aangevraagd te worden bij het bevoegde gezag (bijvoorbeeld de gemeente, het waterschap, de provincie of het Rijk). In het geval van de gemeente, toetst het college van B&W de activiteit inhoudelijk aan het omgevingsplan en geeft vervolgens wel of geen vergunning af. In de praktijk verloopt dit aanvraagproces via het Omgevingsloket.<sup>28</sup>

Er is een omgevingsvergunning nodig wanneer een activiteit vergunningsplichtig is. Welke activiteiten dat zijn, staat in de Omgevingswet en voor sommige activiteiten in de nadere regels, de Algemene Maatregelen van Bestuur.<sup>29</sup> De Omgevingswet noemt expliciet een aantal activiteiten waarvoor het verboden is om die zonder omgevingsvergunning te doen, zoals onder andere een omgevingsplanactiviteit, een rijksmonumentactiviteit en een Natura 2000-activiteit. Voor sommige activiteiten (zoals bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten) geldt dat ze vergunningsplichtig zijn voor zover dat in landelijke uitvoeringsregels (de Algemene Maatregelen van Bestuur) zo is aangewezen.

De omgevingsvergunning kent een aantal verschillende procedures. De reguliere procedure is doorgaans de hoofdregel bij omgevingsvergunningen, met een beslistermijn van maximaal acht weken (en vaak een mogelijkheid tot verlenging met zes weken). Soms geldt de uitgebreide procedure (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, afdeling 3.4 Awb). Dan werkt het bevoegd gezag met een ontwerpbesluit, waarop zienswijzen kunnen worden ingediend, en de beslistermijn is dan binnen zes maanden (met eventuele verlenging).<sup>30</sup> Voor een omgevingsvergunning voor een BOPA geldt meestal de reguliere procedure en soms de uitgebreide procedure. Dit laatste is het geval wanneer de wet/het besluit dat aanwijst of op verzoek/instemming van de aanvrager, of als het bevoegd gezag dat per geval besluit.<sup>31</sup>

Voorafgaand aan de formele procedure vindt doorgaans een vooroverleg plaats, waarin het bevoegd gezag de haalbaarheid van het initiatief beoordeelt en de initiatiefnemer het plan verder kan uitwerken. Dit vooroverleg valt buiten de wettelijke beslistermijn en kan, afhankelijk van de complexiteit en gemeentelijke capaciteit, aanzienlijke tijd in beslag nemen. De totale doorlooptijd van initiatief tot besluit is daardoor doorgaans langer dan de wettelijke beslistermijn van de formele procedure alleen suggereert.

Op het gebied van participatie is het mogelijk om bij het indienen van een omgevingsvergunning bij het Omgevingsloket aan te geven wat er aan participatie is gebeurd en wat daarvan het resultaat was. Hoe participatie precies dient te gebeuren bij een type initiatief, verschilt per situatie en per gemeente/set regels.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Omgevingsvergunning*.

<sup>29</sup> Rechtspraak Bestuursrecht (2026). *Artikel 5.1 OW (omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)*.

<sup>30</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Korte en uitgebreide omgevingsprocedure*.

<sup>31</sup> Informatiepunt Leefomgeving. *Procedure BOPA*.

<sup>32</sup> Rijksoverheid. *Het Omgevingsloket*.



### 3. Kerndoelen, omgevingsvisie en omgevingsplan

In hoofdstuk 3 staan we stil bij de Omgevingswet in Heerde in de praktijk. Deelvragen 2 en 3 komen aan bod in dit hoofdstuk:

2. Hoe zijn de kerndoelen verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie (en het omgevingsplan) van Heerde?
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?

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de omgevingsvisie van Heerde en in paragraaf 3.2 staat het (proces richting een definitief) Omgevingsplan centraal. We sluiten het hoofdstuk af met een toets op de gestelde normen in paragraaf 3.3.

#### 3.1. De omgevingsvisie in Heerde

De omgevingsvisie “Heerde van de toekomst” is op 27 mei 2024 in de gemeenteraad vastgesteld.<sup>33</sup> De omgevingsvisie vervangt de Structuurvisie gemeente Heerde 2025, die onder de Wet ruimtelijke ordening is opgesteld.<sup>34</sup>

##### 3.1.1. Verwijzingen naar kerndoelen in de omgevingsvisie

Als we kijken naar de omgevingsvisie zien we in paragraaf 1.2 van de omgevingsvisie (“De Omgevingswet en de omgevingsvisie”) dat de gemeente de twee belangrijkste maatschappelijke doelen onder de Omgevingswet weergeeft. Dit wordt beschreven “als het in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit; en
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”<sup>35</sup>

Direct aansluitend wordt een korte duiding gegeven van wat de Omgevingswet beoogt. Zo wordt beschreven dat door het invoeren van de Omgevingswet door de wetgever wordt geprobeerd om het omgevingsrecht eenvoudiger en inzichtelijker te maken. Ook is er het doel om een meer integrale benadering van de omgeving te hanteren in de wetgeving, in plaats van sectoraal. Daarnaast moet de Omgevingswet ook zorgen voor meer lokale bestuurlijke afwegingsruimte, flexibiliteit en ruimte voor initiatief. Bovendien zou de Omgevingswet ook tot snellere besluitvorming moeten leiden.<sup>36</sup>

Daarnaast staat in hoofdstuk 6 (“Samenwerking en uitvoering”) dat het uitgangspunt van de Omgevingswet is om “ontwikkelingen mogelijk te maken én tegelijkertijd de kwaliteit van de leefomgeving te borgen” en dat dit samenhangt met meer initiatief bij de samenleving en de gemeente die kaders stelt en verbindt.

<sup>33</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*.

<sup>34</sup> Ibid, p.11.

<sup>35</sup> Ibid, p.10.

<sup>36</sup> Ibid, p.10.



### 3.1.2. De omgevingsvisie nader beschouwd

We constateren dat de omgevingsvisie een logische en herkenbare opbouw heeft. Er worden eerst vijf principes beschreven, daarna volgen kernkwaliteiten en tenslotte wordt toegelicht hoe deze worden uitgewerkt in acht opgaven en acht deelgebieden.

#### **Vijf principes**

Allereerst worden er vijf principes uitgelegd. Deze principes geven richting aan de manier waarop de gemeente keuzes wil maken over ontwikkeling, gebruik, beheer en bescherming van de fysieke leefomgeving. In paragraaf 2.2 staat hierover dat de principes "richting geven aan de ontwikkeling/het gebruik/het beheer/de bescherming van de leefomgeving".<sup>37</sup>

Hiermee geeft de gemeente aan dat de principes bedoeld zijn om keuzes te sturen. Daarnaast staat in paragraaf 2.2 dat de gemeente verwacht dat er ook door anderen (inwoners en initiatienemers) rekening wordt gehouden met de principes.<sup>38</sup> De vijf principes zijn niet per sector opgesteld (dus gaan niet alleen over "wonen" of over "groen"), maar beschrijven hoe Heerde wil sturen, namelijk door:

1. samen te werken aan de toekomst;
2. kwaliteiten en verleden als vertrekpunt te nemen;
3. de opgaven centraal te stellen;
4. gebiedsgericht te werken; en
5. duurzaam te verbinden aan het heden en de toekomst.

Daarmee vormen de principes manieren waarop er gestuurd en afgewogen gaat worden, nog voordat er inhoudelijke keuzes per onderwerp op gebied worden uitgewerkt in de visie.

#### **Kernkwaliteiten**

Vervolgens worden er zes kernkwaliteiten beschreven, namelijk: fraaie landschappen, rijke cultuurhistorie, grote diversiteit aan natuurwaarden en een goede milieukwaliteit, natuurlijk en actief recreëren, wonen in een dorpse en groene omgeving; sterke lokale economie. In paragraaf 2.3 staat hierover dat de kernkwaliteiten de kenmerken zijn die Heerde "echt bijzonder" maken en dat de kwaliteiten "het vertrekpunt vormen voor de koers richting 2040".<sup>39</sup> De gemeente beschrijft hier dus de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving die ze wil beschermen en waar mogelijk versterken. De kernkwaliteiten gaan onder ander over het landschap, natuur/milieukwaliteit, cultuurhistorie, recreatie, wonen en economie, wat in de brede zin van de Omgevingswet gezien kan worden als de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Als we inzoomen op de principes en kernkwaliteiten zien we dat deze te herleiden zijn naar de twee kerndoelen van de Omgevingswet. Zo is het principe "we verbinden op duurzame wijze het heden met de toekomst" herleidbaar naar kerndoel 1 (Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit) omdat dit principe concreet invulling geeft aan de bescherming en kwaliteit van de leefomgeving. De kernkwaliteiten zijn de inhoudelijke vertaling van wat een "goede omgevingskwaliteit" in Heerde betekent. Zo beschrijft de kernkwaliteit "grote diversiteit aan natuurwaarden en een goede milieukwaliteit" in andere woorden een "gezonde omgevingskwaliteit".

<sup>37</sup> Ibid, p.15.

<sup>38</sup> Ibid. p.15.

<sup>39</sup> Ibid. p.17.



Kerndoel 2 van de Omgevingswet gaat over doelmatigheid (het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften). Dit kerndoel is terug te zien in meerdere principes. Zo zegt het principe “we werken gebiedsgericht” dat er bewust afwegingen gemaakt worden passend bij het karakter van het gebied, wat kan worden gezien als een manier van doelmatigheid. Daarnaast stelt de gemeente dat er samengewerkt dient te worden aan het Heerde van de toekomst als principe. Dit is ook een vorm van doelmatigheid; de gemeente kan namelijk niet alles alleen en organiseert daarom de uitvoering mede met anderen.

Daarnaast passen de kernkwaliteiten bij het kerndoel 2, dat expliciet het sturen van maatschappelijke behoeften noemt. De kernkwaliteiten van Heerde omvatten specifiek een aantal maatschappelijke functies/behoeften bij de fysieke leefomgeving: een sterke lokale economie (werken), wonen in een dorpse en groene omgeving (wonen), en natuurlijk en actief recreëren (recreëren). Deze behoeften wil de gemeente doelmatig kunnen faciliteren.

### Opgaven en gebieden

De doorwerking van de kerndoelen wordt vervolgens concreet zichtbaar in de verschillende opgaven, ambities en gebiedskeuzes die in de omgevingsvisie beschreven worden. Kerndoel 1 (veilig, gezond en goede omgevingskwaliteit) komt het meest expliciet terug in hoofdstuk 3.1 en 3.2. In Opgave 1 (Gezonde woon- en leefomgeving) wordt gezondheid en leefomgevingskwaliteit direct verbonden aan wonen, openbare ruimte en milieukwaliteit, met ambities zoals een passend en betaalbaar woningaanbod, verduurzaming van de woningvoorraad en een multifunctionele toegankelijke en groen ingerichte openbare ruimte.<sup>40</sup> In Opgave 2 (Vitale samenleving) wordt dit kerndoel aangevuld vanuit de sociale kant van de leefomgeving: een inclusieve woon- en leefomgeving, vitale kernen en toegankelijke voorzieningen, met aandacht voor bereikbaarheid en (toegankelijk) openbaar vervoer voor groepen die daarvan afhankelijk zijn.<sup>41</sup>

Deze lijn wordt in hoofdstuk 4 doorvertaald in acht deelgebieden. Zo is het voornemen opgenomen dat voor de centra Heerde en Wapenveld, de centra toegankelijk zullen zijn, maar wel autoluw zonder doorgaand verkeer. Daarnaast wordt in het centrum ingezet op vergroening om dit centrum meer klimaatbestendig te maken.<sup>42</sup> In de woongebieden Heerde, Wapenveld en Hoorn, wordt ingezet op klimaatbestendige en natuur inclusieve inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast wordt in de woongebieden ingezet op het “STOP-principe”, dat uitgaat van de voorkeursvolgorde Stappen (lopen), Trappen (fietsen), Openbaar Vervoer en als het laatste het gebruiken van een (bij voorkeur elektrische) Personenauto.<sup>43</sup> Hiermee wordt ingezet op gezonde en duurzame mobiliteit boven automobilititeit. Tenslotte wordt op bedrijventerreinen o.a. ingezet op een gezonde en veilige werkomgeving, ruimte voor groen en toekomstbestendigheid.<sup>44</sup>

Kerndoel 2 (het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen voor maatschappelijke behoeften) is vooral uitgewerkt in hoofdstuk 3.3 t/m 3.8 en wordt in hoofdstuk 4 expliciet uitgewerkt in verschillende zones en per deelgebied. In Opgave 3 t/m 8 werkt de visie kerndoel 2 uit door per maatschappelijke functie te beschrijven welke keuzes nodig zijn om die functie ruimtelijk en duurzaam te organiseren, en hoe functies onderling worden gecombineerd. Het gaat daarbij om energie en het natuurlijke systeem (opgave 3), recreatie (opgave 4), natuur en landschap (opgave 5), erfgoed (opgave 6), mobiliteit (opgave 7) en economie/circulariteit (opgave 8).

<sup>40</sup> Ibid. p.24 t/m 30.

<sup>41</sup> Ibid. p.30.

<sup>42</sup> Ibid. p.62.

<sup>43</sup> Ibid. p.65.

<sup>44</sup> Ibid. p.68.



### 3.1.3. Verschillende beelden bij de omgevingsvisie als sturend vehikel

Vanuit de documentenstudie zien we dat de raad vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 25 januari 2021, diverse 'Strategische keuzes bij invoeren Omgevingswet' heeft vastgesteld<sup>45</sup>. Hierin zijn onder andere de volgende uitgangspunten bepaald rondom relevante instrumenten onder de Omgevingswet:

|                                                            |                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Besturingsfilosofie: faciliteren of sturen                 | De gemeente kiest primair voor faciliteren (uitnodigingsplanologie), met gerichte sturing op onderdelen waar grote maatschappelijke belangen spelen, zoals wonen en energietransitie.    |
| Omgevingsvisie: beperkt integraal of volledig integraal    | Er wordt gekozen voor een volledig integrale omgevingsvisie waarin fysieke én sociaal-maatschappelijke onderwerpen samen en in samenhang worden beschouwd.                               |
| Omgevingsvisie en programma's                              | De voorlopige voorkeur is een globale omgevingsvisie, met nadere beleidsuitwerking via programma's om uitvoering te ondersteunen en flexibiliteit te behouden.                           |
| Omgevingsplan: globaal of gedetailleerd                    | Het omgevingsplan krijgt een globaal en uitnodigend karakter, met alleen waar nodig een meer gedetailleerde uitwerking op gebiedsniveau ter bescherming van kwetsbare waarden.           |
| Omgevingsvergunning: algemene regels of beoordelingsregels | De voorkeur gaat uit naar zoveel mogelijk algemene regels en slechts beoordelingsregels waar sturing echt nodig is, om maatwerk en minder vergunningen mogelijk te maken.                |
| Participatie bij initiatieven                              | Participatie wordt bij buitenplanse omgevingsactiviteiten in specifieke gevallen verplicht gesteld; binnenplanse activiteiten blijven vormvrij maar participatie wordt wel gestimuleerd. |

Figuur 3. Selectie van strategische keuzes invoering Omgevingswet (25 januari 2021).

Zo is er – door de raad – bepaald dat er gekozen wordt voor een integrale omgevingsvisie waarin fysieke én sociaal-maatschappelijke onderwerpen in samenhang worden beschouwd. Vanuit de gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat de omgevingsvisie inderdaad wordt beschouwd als een integraal document, waarin de verschillende opgaven in samenhang worden benaderd.

Ook het uitgangspunt om de omgevingsvisie bewust relatief 'open' te formuleren wordt herkend. We constateren echter ook dat de mate waarin het lukt om de omgevingsvisie te benutten als kapstok hierdoor als wisselend wordt ervaren. Er zijn ambtelijke uitvoerders die dagelijks met het document werken, die de visie als concreet genoeg beschouwen om de visie te hanteren bij het toetsen van initiatieven. Maar, niet iedereen ervaart dat de omgevingsvisie op dit moment voldoende werkt als vehikel om mee te sturen. Zo signaleert een betrokkene dat de visie wel wordt gebruikt om de wenselijkheid van initiatieven te beoordelen, maar dat deze beoordeling op dit moment sterk afhankelijk is van de interpretatie van de betrokken adviseurs. De visie geeft richting, maar is niet toetsend in de zin van 'ja' of 'nee'. Op onderwerpen als kwaliteitsborging bij erfontwikkelingen – waarbij de gemeente grotendeels welstandsvrij is – wordt op dit vlak houvast gemist. Dat de omgevingsvisie hier geen toetsingskader biedt, is een bewuste keuze; deze keuze vraagt echter wel dat onderliggend beleid voor omgevingskwaliteit dat houvast wél biedt. Dat onderliggend beleid is momenteel nog beperkt op orde, maar wel in ontwikkeling: er wordt gewerkt aan een nota Omgevingskwaliteit en Erfgoed.

<sup>45</sup> Gemeente Heerde (25 januari 2021). *Strategische keuzes bij invoering Omgevingswet*.



Ook een andere betrokkene signaleert dat de visie weliswaar vergezichten biedt, maar dat echte keuzes ontbreken. Kiezen voor opgaven betekent dat er ook dingen niet meer kunnen in gebieden. Het benoemen van wat men níét meer wil vereist uitleg. Ook in de omgevingsvisie van Heerde is dit zichtbaar: mooie landschappen en dorpen staan centraal, maar wat de gemeente wel en niet meer wil doen wordt beperkt benoemd. Zo spreekt de visie de ambitie uit tot duurzame economische ontwikkeling, maar wordt ervaren dat beperkt concreet gemaakt wordt welke vormen van economische activiteit daarbij passen, en welke niet. Welke industrie past bijvoorbeeld bij het karakter van de gemeente, en wat past er juist niet? Als voorbeeld wordt het voormalige AkzoNobel-terrein aangehaald: een heldere visie op wat de gemeente wil zijn, bepaalt ook wat daar wél of niet kan komen. Een goede leefomgeving impliceert immers dat niet alle activiteiten meer passen.

Keuzes die niet in de omgevingsvisie worden gemaakt, komen op een later moment alsnog terug. Bij het opstellen van het omgevingsplan moeten regels worden geformuleerd die onderling niet conflicteren - en dan zijn expliciete keuzes onvermijdelijk.

Ook vanuit de raadsessie klinkt een vergelijkbaar geluid. De raad herkent de kerndoelen van de omgevingsvisie, maar geeft aan de doorvertaling en consequenties onvoldoende te hebben doorleefd. De visie wordt als breed ervaren. Dit biedt enerzijds ruimte voor maatwerk, maar heeft volgens raadsleden ook een keerzijde. De uitwerking verschuift naar latere fasen wat er nu toe kan leiden dat de raad verrast wordt door de invulling aan de hand van de omgevingsvisie door het college. Bij de betrokkenheid van de raad en de rolverdeling met het college staan we in hoofdstuk 4 uitgebreider stil.

## 3.2. Omgevingsplan

### ***3.2.1. Het proces om te komen tot een definitief omgevingsplan is nieuw en moet zich nog gaan bewijzen***

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 trad voor Heerde automatisch een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege in werking. Dit tijdelijke plan bestaat uit de bestaande bestemmingsplannen, overige ruimtelijke besluiten en rijksregels - niet uit nieuw beleid dat is afgeleid van de omgevingsvisie. De ambities uit de omgevingsvisie hebben daarmee nog geen juridische doorwerking gekregen in de vorm van bindende regels.

Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om de regels uit het tijdelijke omgevingsplan om te zetten naar een definitief omgevingsplan. In Heerde werd hiervoor samengewerkt met de buurgemeenten Hattem en Oldebroek. Eerder is met deze gemeenten samen nagedacht over de structuur van het omgevingsplan. Hattem en Heerde hebben dit traject laten liggen terwijl Oldebroek ermee doorging. Dit wordt verklaard door een combinatie van herhaald uitstel van de wet, de daarmee gepaard gaande afnemende urgentie en capaciteitsdruk binnen de organisatie.

Inmiddels is Heerde weer aangehaakt en wordt samen met Hattem verder geschreven aan het projectplan. De inhoudelijke uitwerking staat gepland vanaf het voorjaar van 2026. Heerde werkt daarbij niet met een gedetailleerde planning op maand- of weekniveau richting 2032, maar in cycli. Anders dan Oldebroek, dat inhoudelijk verder is, kiest Heerde bewust voor een minder uitgewerkte aanpak. Betrokkenen geven aan dat dit beter past bij de schaal en werkwijze van de gemeente.

Bij deze voortgang zijn enkele kanttekeningen op zijn plaats. In de omgevingsvisie zelf was aangekondigd om in 2024 of



2025 te starten met het opstellen van het omgevingsplan.<sup>46</sup> Daarnaast is het projectplan nog niet vastgesteld en met de raad gedeeld. Het is wel de intentie om dit met de raad te delen. Dit sluit aan bij het bredere beeld uit gesprekken met raadsleden: meerdere raadsleden geven aan geen goed zicht te hebben op het proces rond het omgevingsplan en dat afspraken hierover niet zijn vastgelegd. Bovendien leven er onder betrokkenen twijfels over de haalbaarheid van de deadline van 2032, gezien beperkingen rondom capaciteit binnen de gemeente.

Positief is dat de raad via de programmabegroting 2026 financiële middelen beschikbaar heeft gesteld voor het actualiseren en verder doorontwikkelen van het omgevingsplan. In totaal is €1.000.000,- gereserveerd over een periode van vier jaar, gedekt uit de reserve Omgevingswet. In 2025 is een start gemaakt met de werkzaamheden; de komende drie jaar wordt naar verwachting de resterende €750.000,- ingezet.<sup>47</sup> Daarnaast is een regelanalist gestart, die wordt gedeeld met de gemeenten Hattem en Oldebroek. Dit geeft aan dat er zowel financieel als personeel commitment is voor het traject. Tegelijkertijd blijven er vragen over de haalbaarheid van de deadline van 1 januari 2032, gezien de capaciteitsdruk in de organisatie.

### ***3.2.2. Te maken keuzes vergen nog de nodige tijd en aandacht; haalbaarheid is kwetsbaar***

Vanuit de gesprekken volgt dat richting het definitieve omgevingsplan nog een aantal belangrijke keuzes gemaakt dienen te worden. Een eerste betreft de vraag of nieuw beleid wordt geformuleerd of dat volstaan wordt met het omzetten van de bestaande bestemmingsplannen naar de nieuwe structuur van het omgevingsplan. Daarmee hangt een tweede keuze samen: werk je met open of meer gesloten regels? Open regels geven het college meer ruimte bij de uitvoering, maar bieden initiatiefnemers en inwoners minder houvast. Gesloten regels bieden meer zekerheid, maar zijn bewerkelijker om op te stellen. Een derde keuze betreft de vraag of gekozen wordt voor uniforme regels voor de hele gemeente, of voor gedifferentieerde regels per dorp of gebied - om de uniciteit van de verschillende kernen te behouden.

Het proces om tot deze keuzes te komen vergt zorgvuldigheid. Ambtelijk wordt benadrukt dat de raad per thema twee keer betrokken moet worden: eerst bij het vaststellen van de uitgangspunten, en later bij de uitwerking daarvan. Als uitgangspunten niet tijdig worden geaccordeerd, bestaat het risico dat er een plan wordt gemaakt dat de raad later alsnog kan afschieten. Het is daarbij belangrijk dat de raad begrijpt wat deze technische keuzes in de praktijk betekenen - zonder zich te verliezen in de details zelf. Uit gesprekken met raadsleden blijkt dat dit geen vanzelfsprekendheid is: meerdere raadsleden geven aan de doorwerking van dit soort technisch complexe keuzes op dit moment onvoldoende te kunnen doorleven.

Vanuit de raad wordt, vanuit de controlerende rol, de behoefte uitgesproken aan een duidelijker proces richting het definitieve omgevingsplan. De raad wil weten of de deadline van 2032 haalbaar is voor een kleine gemeente met beperkte capaciteit, en hoe het proces eruitziet voor de partners waarmee Heerde samenwerkt. Ambtelijk wordt erkend dat de communicatie richting de raad over de voortgang beter kan. Tegelijkertijd leven er ambtelijk twijfels over de mate waarin de raad een realistisch beeld heeft van de omvang van het omgevingsplan - de indruk bestaat dat het omgevingsplan soms wordt gezien als een gewoon bestemmingsplan. Dit sluit aan bij het bredere beeld uit gesprekken met raadsleden: meerdere raadsleden geven aan geen goed zicht te hebben op het proces rond het definitieve omgevingsplan en dat afspraken hierover niet zijn vastgelegd. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat er mogelijkheden zijn (voor o.a. de raad) om te sturen op de omvang en diepgang van het op te zetten omgevingsplan.

Gezien de druk op de capaciteit en het feit dat de inhoudelijke uitwerking pas in het voorjaar van 2026 start, is het op dit moment te vroeg om te kunnen beoordelen of de gemeente de deadline van 1 januari 2032 gaat halen. Daarbij is het

<sup>46</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.90.

<sup>47</sup> Gemeente Heerde (2025) *Programmabegroting 2026*, p.48.



voor ons nu ook nog niet helder hoe het omgevingsplan zich gaat verhouden tot de eerdere strategische keuze uit 2021 om te gaan werken met een omgevingsplan met een globaal en uitnodigend karakter, met alleen waar nodig een meer gedetailleerde uitwerking op gebiedsniveau ter bescherming van kwetsbare waarden (zie figuur 3).

### 3.3. Toets op de normen

| Aspect                                | Norm                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Instrumentaria<br/>Omgevingwet</b> | 1. De gemeente Heerde heeft duidelijk in beeld welke kerndoelen de Omgevingswet met zich meebrengt.                                                                      |
|                                       | 2. De kerndoelen van de Omgevingswet zijn herleidbaar verwerkt in de opzet van de omgevingsvisie en het omgevingsplan.                                                   |
|                                       | 3. 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. |
|                                       | 4. Op basis van deze aanpak is het aannemelijk dat de gemeente Heerde tijdig tot een definitief omgevingsplan komt.                                                      |

#### Norm 1

De kerndoelen van de Omgevingswet zijn bekend binnen de gemeente en worden in de omgevingsvisie expliciet benoemd. Zowel het maatschappelijke doel (een veilige en gezonde fysieke leefomgeving) als het verbeterdoel (doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen) zijn herkenbaar terug te vinden in de visie. Er is ambtelijk bewustzijn van de betekenis van de kerndoelen. De raad heeft de kerndoelen nog beperkt doorleefd, maar dat doet niet af aan het feit dat de gemeente als geheel duidelijk in beeld heeft wat de wet beoogt. Daarmee wordt voldaan aan de norm.

#### Norm 2

De kerndoelen zijn expliciet aanwezig in de omgevingsvisie en zijn herkenbaar verwerkt in de acht opgaven. De principes en kernkwaliteiten zijn herleidbaar naar de twee kerndoelen van de Omgevingswet. In zoverre bouwt de visie goed voort op de doelstellingen van de wet. Tegelijkertijd fungeert de visie als sturend vehikel nog onvoldoende. De openheid van de visie (een bewuste keuze passend bij uitnodigingsplanologie) brengt met zich mee dat de visie weinig richting geeft in het spanningsveld tussen beschermen en benutten. De consequenties van die openheid zijn bij vaststelling onvoldoende doorleefd en nog niet doorvertaald naar andere instrumenten zoals het omgevingsplan.

Voor het omgevingsplan geldt dat er een tijdelijk omgevingsplan is, van rechtswege gebaseerd op bestaande bestemmingsplannen en rijksregels en (nog) niet op de nieuwe omgevingsvisie. Er is nog niet bewust gestuurd op het verwerken van de kerndoelen in de juridisch bindende regelgeving. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

#### Norm 3

Op het moment van dit onderzoek wordt gewerkt aan een projectplan voor het definitieve omgevingsplan. Een regelanalist is recent gestart, budget is beschikbaar gesteld en er wordt samengewerkt met de gemeente Hattem. Voor de raad ontbreekt het echter nog aan een planning met concrete beslismomenten en een helder tijdspad. Inhoudelijk liggen bovendien nog wezenlijke keuzes in het verschiep; over de mate van detaillering, het al dan niet beleidsinhoudelijk overzetten van bestaande plannen en de vraag welke bevoegdheden worden gedelegeerd. Deze keuzes zijn nog niet gemaakt en zijn in de tijd nog niet uiteengezet. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

#### Norm 4



Met het extra budget wat is vrijgemaakt, het uitwerken van het projectplan en het meer op orde krijgen van de bezetting van het projectteam beweegt het traject om te komen tot een definitief omgevingsplan in de goede richting. De uitvoering is echter ook nog kwetsbaar. Er zijn zorgen rondom capaciteit en moet de inhoudelijke uitwerking nog starten. Het is op dit moment te vroeg om hierover een oordeel te vellen; het traject moet zich de komende tijd gaan bewijzen. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



## 4. Uitvoering in de praktijk en de rol van de raad

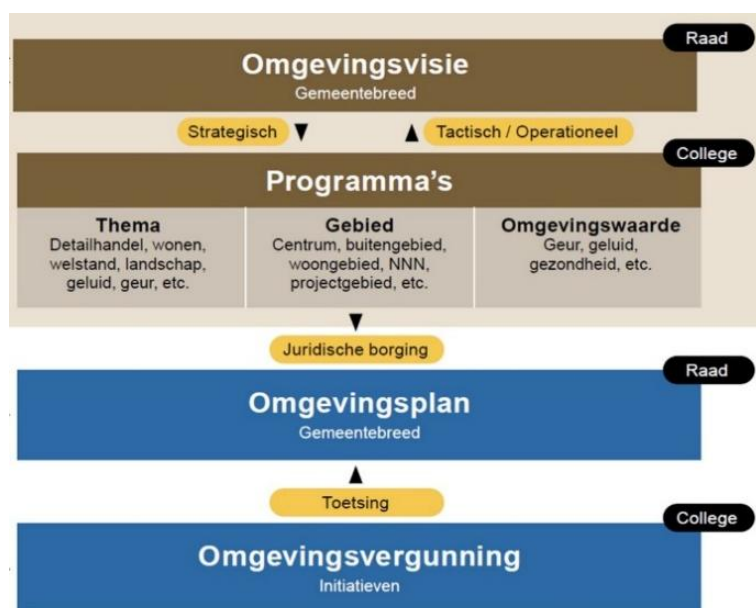
In dit hoofdstuk staan we stil bij de betrokkenheid van de raad bij de doelen en instrumenten van de Omgevingswet in Heerde. De volgende deelvraag staat hierbij centraal:

4. Hoe ziet de Omgevingswet eruit in de praktijk en wat betekent dit voor de bevoegdheid en de rol van de raad?

In paragraaf 4.1 halen we de beoogde rol van de raad en rolverdeling met het college ('op papier') terug vanuit hoofdstuk 2. We kijken vervolgens in paragraaf 4.2 hoe de Omgevingswet er in de praktijk uit ziet in Heerde en wat dit betekent voor de bevoegdheid van de raad en de rolverdeling met het college. We eindigen dit hoofdstuk met een toets op de normen in hoofdstuk 4.3.

### 4.1. Instrumenten en beoogde rol van de raad en rolverdeling raad-college

Hieronder halen we Figuur 2 uit hoofdstuk 2 terug. Dit figuur geeft de verhouding tussen de kerninstrumenten en de rolverdeling tussen raad en college weer.



Figuur 2. Instrumentaria Omgevingswet (via: [Omgevingsweb.nl](https://omgevingsweb.nl))

We constateren dat de gemeente – in lijn met Figuur 2 – in de omgevingsvisie zelf ook het nodige heeft opgenomen over de verhouding tussen de instrumenten en de rolverdeling tussen college en raad. Deze informatie betrekken we in de toelichting in deze paragraaf.



#### **4.1.1. Raad 'eindverantwoordelijk' voor omgevingsvisie en omgevingsplan**

Onder de Omgevingswet is de gemeenteraad verantwoordelijk voor twee kerninstrumenten: de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De raad stelt via de omgevingsvisie de strategische langetermijnvisie vast voor de gehele fysieke leefomgeving van de gemeente. Daarin legt hij de ambities en beleidsdoelen vast: wat is de huidige kwaliteit van de leefomgeving, wat wil de gemeente behouden of juist ontwikkelen, en welke integrale beleidskoers wordt daarvoor gevolgd?

De visie is zelfbindend - zij bindt alleen het gemeentebestuur zelf, niet burgers, bedrijven of andere partijen - en vormt de inhoudelijke basis voor alle verdere beleidskeuzes. De raad is er verantwoordelijk voor dat deze visie voldoende richting geeft om als kader te kunnen dienen voor de instrumenten die volgen.

In de omgevingsvisie van Heerde zelf wordt erkend dat de vertaalslag naar het omgevingsplan een wisselwerking kan opleveren. Als bij het opstellen van het omgevingsplan blijkt dat ambities niet in regels zijn te vatten, of dat scherpere keuzes nodig zijn, kan dat aanleiding zijn om de visie bij actualisatie aan te passen. Sowieso wordt er een beleidscyclus voorzien waarbij de verschillende instrumenten in samenhang worden ontwikkeld en actief worden gemonitord en aangescherpt.<sup>48</sup>

Ten tweede is er het omgevingsplan. De raad stelt het juridisch bindende regelboek vast waarin is bepaald wat op welke plek wel en niet is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Anders dan de visie bindt het omgevingsplan ook burgers en bedrijven. De raad zorgt er daarmee voor dat de ambities uit de visie worden vertaald naar concrete, afdwingbare regels. Gemeenten hebben tot eind 2031 de tijd om het tijdelijke omgevingsplan om te zetten naar een definitief plan dat is afgeleid van de nieuwe omgevingsvisie.

De rol van de raad is daarmee meer kaderstellend en minder inhoudelijk: de raad stelt de visie en het plan vast en stelt deze regelmatig bij, terwijl het college de uitwerking en uitvoering verzorgt.

#### **4.1.2. College 'eindverantwoordelijk' voor omgevingsprogramma's en -vergunningen**

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de omgevingsprogramma's en de omgevingsvergunningen. Via programma's werkt het college uit welk beleid het voert voor specifieke thema's of gebieden binnen de fysieke leefomgeving, en welke concrete maatregelen het neemt om de gestelde doelen te bereiken. Programma's zijn daarmee de beleidsmatige schakel tussen de visie van de raad en de juridische regels in het omgevingsplan. Hoewel programma's formeel een bevoegdheid van het college zijn, benadrukt de omgevingsvisie van Heerde dat men het belangrijk vindt dat de raad ook hierbij nauw betrokken wordt.<sup>49</sup>

Bij de omgevingsvergunning toetst het college individuele initiatieven van burgers en bedrijven aan het omgevingsplan en besluit het of een activiteit is toegestaan. De omgevingsvisie van Heerde beschrijft daarbij aanvullend dat hierbij een viertal spelregels van belang zijn: initiatieven moeten de principes en kwaliteiten van de gemeente respecteren, bijdragen aan de opgaven en ambities uit de visie, passen bij het karakter en de koers van het betreffende deelgebied, en tot stand komen in overleg met de omgeving.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.89.

<sup>49</sup> Ibid., p.90.

<sup>50</sup> Ibid., p.85.



Als een initiatief niet past binnen het omgevingsplan, kan het college onder voorwaarden een vergunning verlenen via een zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Dit is in formele zin een collegebevoegdheid, maar de raad heeft via het bindend adviesrecht de mogelijkheid om hierop invloed uit te oefenen. De raad van Heerde heeft op 11 december 2023 een lijst vastgesteld van acht gevallen waarvoor hij bindend adviesrecht wil uitoefenen bij BOPA-aanvragen. Hier wordt in paragraaf 4.2.5 verder op ingegaan.

## 4.2. De Omgevingswet in de praktijk en de betrokkenheid van de raad

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop er in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de Omgevingswet, wat hierbij goed gaat en waar knelpunten (zijn) ontstaan. We starten ter context met een korte reflectie op de voorbereiding op de Omgevingswet (4.2.1). Daarna gaan we in op het 'beleidshuis' (4.2.1) en de verschillende instrumenten (4.2.3 t/m 4.2.5). Hierbij plaatsen we de kanttekening dat op de omgevingsvisie en het omgevingsplan al eerder is gereflecteerd in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk geven we alleen aanvullende informatie weer die direct betrekking heeft op de betrokkenheid van de raad.

### 4.2.1. Voorbereiding op de Omgevingswet

#### Ambtelijke inzet

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 had de gemeente Heerde een specifiek programmteam ingericht, met een programmaleider, deelprojectleiders en tweewekelijks overleg. Dit team was verantwoordelijk voor de implementatie van de wet en zorgde voor coördinatie en integraliteit binnen de organisatie. Na de inwerkingtreding is deze programmastructuur losgelaten. Ambtelijk wordt dit als een gemis benoemd. Diverse ambtenaren werden verantwoordelijk voor hun eigen onderdeel zoals het omgevingsplan of de intaketafel. De integraliteit is, zo wordt ervaren, minder geworden. Dit schrijven betrokkenen ook toe aan capaciteitsdruk. Vanuit de organisatie wordt geschetst dat 'het echte werk' juist na de inwerkingtreding begon, en dat integraliteit en gezamenlijke coördinatie ook nu nog nodig is.

De voorbereiding werd ook bemoeilijkt door het herhaalde uitstel van de inwerkingtreding. Vanuit de organisatie wordt beschreven hoe dit iets deed met de urgentie. Stevig inzetten op de voorbereiding, en dan opnieuw een verschuiving van de datum, leidde tot een patroon van wisselende intensiteit en bij sommigen tot moedeloosheid. Ook bestuurlijk wordt dit herkend. De focus op een geruisloze overgang per 1 januari 2024 heeft er, zo komt uit de ambtelijke gesprekken naar voren, bovendien toe geleid dat het vervolgspoor - het werken aan de instrumenten ná de inwerkingtreding - minder aandacht heeft gekregen.

#### Betrokkenheid van de raad in de voorbereiding

De raad is in de aanloop naar de inwerkingtreding op verschillende manieren betrokken geweest. Vanuit het raadsinformatiesysteem stellen we vast dat er al in 2017 een (raads)klankbordgroep ingericht was vanuit de wens van de raad zélf om actief betrokken te worden bij de voorbereiding op de Omgevingswet.<sup>51</sup> Een plan van aanpak voor de Omgevingswet is met de raad gedeeld. Dit bevestigt de beelden uit de vorige alinea dat de aanlooptijd voor de daadwerkelijke komst van de wet aanzienlijk is geweest. We constateren over de klankbordgroep dat deze onder andere betrokken is geweest bij een sessie over het bindend adviesrecht (in september 2022<sup>52</sup>).

<sup>51</sup> Gemeente Heerde (25 augustus 2017) *Project implementatie Omgevingswet*.

<sup>52</sup> Gemeente Heerde (23 april 2021) *Digitale Stelsel Omgevingswet*.



Daarnaast komt naar voren dat de klankbordgroep ook een rol heeft gehad in het bepalen welke informatie als actieve raadsinformatie met de voltallige raad is gedeeld. Zo is in april 2021 met de Klankbordgroep Omgevingswet afgesproken om informatie over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) als actieve raadsinformatie te delen.<sup>53</sup> Aanvullend hierop zien we dat de vaker actieve raadsinformatie heeft gehad met het onderwerp 'Periodieke update voorbereidingen Omgevingswet'.<sup>54</sup> Ook constateren we dat er diverse themaraden en sessies georganiseerd zijn over de Omgevingswet en haar instrumenten. En specifiek is de raad kaderstellend geweest door het document 'Uitwerking strategische lijn Omgevingswet' vast te stellen. Hier is in hoofdstuk 3 al bij stilgestaan.

Ambtelijk wordt bevestigd dat er vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is geïnvesteerd in het betrekken van de raad, onder meer via themasessies, klankbordgroepen en het plan van aanpak. Tegelijkertijd wordt ambtelijk onderkend dat de belangstelling vanuit de raad wisselend was. Raadsleden herkennen dat zij formeel zijn meegenomen en dat er momenten van kaderstelling zijn geweest, maar plaatsen daar nadrukkelijk een kanttekening bij.

Hoewel de raad vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet formeel betrokken was bij de voorbereiding en kaderstelling, heeft deze betrokkenheid slechts in beperkte mate geleid tot inhoudelijke doorleving van wat de wet in de praktijk zou betekenen. Met name de gevolgen voor de rolverdeling tussen raad en college, de werking van nieuwe instrumenten en de doorwerking van strategische keuzes in concrete plannen en besluiten bleken vooraf lastig te overzien. Raadsleden geven aan dat verschillen in kennis en ervaring, in combinatie met de complexiteit van de wet, deze beperkte doorleving hebben versterkt.

#### **4.2.2. Het 'beleidshuis': de stand van zaken**

Zoals beschreven in paragraaf 4.1 is er in de omgevingsvisie het nodige opgenomen over de verhouding tussen de instrumenten. De kern hiervan is dat de instrumenten niet op zichzelf staan maar een samenhangend geheel vormen. De omgevingsvisie is het strategisch fundament, met een expliciete doorwerking naar programma's, het omgevingsplan en vergunningverlening. Daarbij wordt uitgegaan van een cyclische werkwijze: beleid ontwikkelen, uitvoeren, monitoren en bijstellen.<sup>55</sup> Betrokkenen in de organisatie beschrijven dit geheel ook wel als het '*beleidshuis*'.

Uit de gesprekken komt echter naar voren dat dit beleidshuis in de praktijk nog niet volledig is opgebouwd. Een (open geformuleerde) omgevingsvisie is vastgesteld maar de vertaling naar een omgevingsplan en omgevingsprogramma's is nog in ontwikkeling. Op dit moment staat het gehele beleidshuis nog niet; een daadwerkelijke cyclus wordt pas zichtbaar en toetsbaar in de doorwerking naar de andere instrumenten. Aan deze ontwikkeling moet, zo wordt breed ambtelijk gedeeld, de komende tijd prioriteit worden gegeven.

<sup>53</sup> Gemeente Heerde (23 april 2021) *Digitale Stelsel Omgevingswet*.

<sup>54</sup> Gemeente Heerde (13 december 2021). *2021-121 Periodieke update voorbereidingen Omgevingswet*

<sup>55</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.89.



#### **4.2.3. De omgevingsvisie en rol van de raad in de praktijk**

In de omgevingsvisie zelf komt de betrokkenheid van de raad bij de omgevingsvisie op meerdere plekken aan bod. Zo is over de totstandkoming aangegeven dat de raadsklankbordgroep is betrokken. En dat specifiek voor de participatiestrategie van de omgevingsvisie er een rol is geweest voor de raadswerkgroep 'Democratische verbinding'.<sup>56</sup> In de raadssessie is door raadsleden wel aangegeven dat de coronapandemie een rol speelde rondom de totstandkoming. Het traject vond hierdoor grotendeels digitaal plaats, wat de kwaliteit van de betrokkenheid naar eigen zeggen heeft beperkt. Raadsleden reflecteren hier zelf op: terugkijkend geven zij aan dat de gesprekken over de omgevingsvisie, als die nu gevoerd zouden worden, inhoudelijk beter zouden zijn geweest.

Ook gaat er veel aandacht uit naar de betrokkenheid van de raad gedurende het werken met de omgevingsvisie. Er wordt gesteld dat de raad het belangrijk vindt om nauw betrokken te blijven bij de uitvoering van de omgevingsvisie. In lijn met de Omgevingswet zal de raad meer kaderstellend moeten worden en minder op de inhoud zitten. Deze kaderstellende rol vult de raad in door de omgevingsvisie (en het omgevingsplan) vast te stellen en daarna regelmatig bij te stellen.<sup>57</sup> De gemeenteraad controleert of de uitvoering van de omgevingsvisie volgens plan verloopt of dat er zaken bijgesteld moeten worden.<sup>58</sup>

Vastgelegd is dat er twee voortgangsrapportages per bestuursperiode worden vastgesteld en dat actualisatie van de omgevingsvisie ten minste eens in de vier jaar plaatsvindt. Ook is de ambitie uitgesproken om na vaststelling in gesprek te blijven met de samenleving en een uitvoeringsagenda te ontwikkelen.<sup>59</sup> Uit de gesprekken constateren we dat deze evaluatiecyclus weliswaar als intentie aanwezig is, maar dat er nog geen concrete invulling aan is gegeven omdat het beleidshuis nog niet is opgebouwd. Ambtelijk wordt aangegeven dat de start van de actualisatie nog circa een jaar op zich laat wachten. De evaluatie krijgt feitelijk echt inhoud op het moment dat het omgevingsplan in ontwikkeling is; pas dan wordt zichtbaar waar de visie tekortschiet. Vanuit de raad is er geen zicht op wanneer en hoe de evaluatie gaat plaatsvinden. Concrete afspraken hierover zijn, zo geven raadsleden zelf aan, niet vastgelegd.

#### **4.2.4. Omgevingsprogramma's en de rol van de raad in de praktijk**

We zien dat in de omgevingsvisie wordt stilgestaan bij de omgevingsprogramma's. Toegelicht wordt dat er vier verschillende soorten zijn met elk eigen kenmerken. Daarbij stond beschreven dat er vooralsnog (ten tijde van vaststelling van de visie) alleen vrijwillige programma's van toepassing waren. Een vrijwillig programma kan gebruikt worden voor de uitwerking van de omgevingsvisie en kan gebiedsgericht en thematisch ingezet worden voor onderwerpen van verschillende grootte. Om integraal werken te stimuleren heeft de gemeente de voorkeur voor gebiedsgerichte programma's.

In de omgevingsvisie wordt toegelicht dat er al gewerkt wordt aan het Programma Volkshuisvesting en dat hiernaast in elk geval een Programma Kostenverhaal en verevening wordt opgesteld. De volgende lijst met (mogelijke) omgevingsprogramma's is opgenomen in de omgevingsvisie:<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.11.

<sup>57</sup> Ibid, p.85.

<sup>58</sup> Ibid, p.80.

<sup>59</sup> Ibid, p.91.

<sup>60</sup> Ibid, p.90



| Mogelijke gebiedsgerichte programma's             | Mogelijke thematische programma's |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Veluwe                                            | Energietransitie                  |
| Landelijk gebied                                  | Gezondheid                        |
| Centrumgebieden van Heerde en Wapenveld           | Biodiversiteit                    |
| Bedrijventerreinen                                | Klimaat                           |
| Tuinbouwgebied aan de Kerkdijk/<br>Borchgraverweg | Luchtkwaliteit                    |
| De oeverwal met Veessen en Vorchten               |                                   |

Figuur 4. Overzicht mogelijke programma's in de omgevingsvisie (2024).

Wat opvalt aan de beschrijving in de omgevingsvisie is dat er gesproken wordt over (voorlopig) alleen vrijwillige programma's. Door gewijzigde wetgeving is de situatie inmiddels veranderd. De Wet versterking regie op Volkshuisvesting stelt een 'volkshuisvestingsprogramma' verplicht in 2026 en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie stelt uiterlijk eind 2027 een 'Warmteprogramma' verplicht.<sup>61</sup>

We constateren dat in de omgevingsvisie een belangrijk uitgangspunt is opgenomen over omgevingsprogramma's dat raakt aan de rol van de raad. Hoewel het vaststellen van het omgevingsprogramma een collegebevoegdheid is, wordt namelijk een nauwe betrokkenheid van de raad voorzien.<sup>62</sup> Deze nauwe betrokkenheid zien we in elk geval op twee manieren terugkomen: via themaraden en via het daadwerkelijk meegeven van kaders.

Zo is de raad op 6 juni 2023 meegenomen in een plan van aanpak voor het Volkshuisvestingsprogramma, dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet versterking regie volkshuisvesting werd vastgesteld. Op 24 juni 2024 gaf de raad per raadsbesluit kaders mee voor de uitvoering. Er is hier bewust gekozen om deze besluitvorming over het programma op te knippen in een deel A 'kaders' en deel B 'uitvoering'. De kaders zijn 'van de raad' en de hieraan gekoppelde uitvoeringsagenda komt voort uit een collegebesluit. De kaders die de raad meegaf betroffen drie inhoudelijke pijlers (een woning voor jong en oud, wonen met ondersteuning en zorg, en stimulerende woon- en leefomgeving), een gebiedsgerichte aanpak en het belang van het goed aansluiten op de omgevingsvisie, het kaderdocument Sociaal domein en de Regionale woondeal Stedendriehoek.<sup>63</sup>

Ook rondom de totstandkoming van het verplichte Warmteprogramma zien we dat de raad op 9 maart 2026 is betrokken via een themabespreking. De raad is bijgepraat over de bestuurlijke startnotitie (die als actieve raadsinformatie is

<sup>61</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Omgevingsprogramma*.

<sup>62</sup> Ibid, p.90.

<sup>63</sup> Gemeente Heerde (24 juni 2024). *Volkshuisvestingsprogramma Heerde 2024–2028 (raadsvoorstel, deel A: Kaders)*.



gedeeld)<sup>64</sup>, de uitgangspunten van het programma en het beoogde proces inclusief participatie en raadsbetrokkenheid.<sup>65</sup> Dit proces wordt als volgt geschetst:

## Rol college en raad

1. **Programmastart + evaluatie TVW** (afgerond)
2. **Verkennen en inventariseren** (afgerond, bestuurlijke startnotitie ter informatie aan raad)  
9 maart: presentatie inhoud WP + ophalen input gemeenteraad
3. **Technische analyse**: wat is haalbaar, mogelijk en tegen welke kosten
4. **Opstellen routekaart**: per wijk is het meest logische warmte-alternatief in beeld  
discussienota raad (+/- oktober\*,)
5. **Concept Warmteprogramma**  
besluitvorming college, na consultatie raad (januari 2027\*)
6. **Definitief Warmteprogramma**  
besluitvorming college, na consultatie raad (mei 2027\*)

Figuur 5. Proces en rol college en raad bij het Warmteprogramma

Uit de gesprekken en het ambtelijk wederhoor komt een wisselend maar gematigd positief beeld naar voren over de vraag hoe het werken met programma's op dit moment wordt ervaren.

Raadsleden geven ten aanzien van het proces aan tevreden te zijn met hun betrokkenheid bij het volkshuisvestingsprogramma. Ze zijn in staat gesteld om opmerkingen te maken en waarderen de opstelling van het college hierbij. Ambtelijk wordt ook geschetst dat het de bestuurscultuur van Heerde typeert dat het college en de raad hierin gezamenlijk optrekken.

Inhoudelijk klinken er ambtelijk verschillende beelden door over het huidige programma. Enerzijds is tijdens de gespreksronde aangegeven dat het programma te sectoraal is en nog beperkt in lijn is met de integrale werkwijze die de Omgevingswet beoogt. Er moet meer worden afgewogen waar de gemeente naartoe wil, wat dat concreet betekent en hoe dat samenhangt met andere domeinen. In het ambtelijk wederhoor is dit beeld genuanceerd. Aangegeven is dat het volkshuisvestingsprogramma alle onderdelen bevat die op basis van de Wet versterking regio op de Volkshuisvesting verplicht zijn. Zo is het gericht op Wonen (afdeling ROW), op Wonen en Zorg (afdeling Sociaal Domein) en de Leefomgeving (afdeling ROB). Bij elk van deze pijlers zijn actiepunten opgenomen in de Uitvoeringsagenda (onderdeel B) om de doelen te realiseren en is er afstemming geweest met de kartrekkers van de drie afdelingen. Over het opnemen van eventuele niet verplichte onderdelen programma zijn afspraken gemaakt. Zo is er besloten om Duurzaamheid niet op te nemen in het volkshuisvestingsprogramma omdat hiervoor een eigen programma (Warmteprogramma) opgesteld wordt. Dit geldt eveneens voor het Kostenverhaal/Vereveningsfonds, waarvoor ook een nota (mogelijk programma) opgesteld wordt.

<sup>64</sup> Gemeente Heerde (16 december 2025) *Bestuurlijke startnotitie Warmteprogramma gemeente Heerde*.

<sup>65</sup> Gemeente Heerde (9 maart 2026). *Presentatie Warmteprogramma Heerde*.



Gebiedsgerichte programma's, die de omgevingsvisie als voorkeursinstrument aanmerkt, zijn formeel nog niet vastgesteld. Ambtelijk wordt aangegeven dat dit tijd, strategische denkkraft en meer urgentie vraagt, en dat de capaciteit een beperkende factor is. Het begrip 'programma' is in Heerde bovendien relatief nieuw en werd voorheen niet gebruikt in de organisatie. Ambtelijk wordt ook gesignaleerd dat de raad niet altijd een goed beeld heeft van wat programma's zijn en wat hun relatie is met de omgevingsvisie en het omgevingsplan - een stap die nog uitdrukkelijk gezet moet worden.

Een concreet voorbeeld van hoe de omgevingsvisie wél als basis fungeert voor een gebiedsgericht traject is het kassengebied rondom de Kerkdijk en Borchgraverborg (zie figuur 4). Dit dynamische gebied - met stoppende ondernemers en ondernemers die willen doorontwikkelen - is aanleiding geweest voor een gebiedsproces dat inmiddels een half jaar loopt en al drie bewonersavonden heeft gehad. Bestuurlijk wordt dit expliciet aangehaald als voorbeeld van hoe de omgevingsvisie in de praktijk werkt: op basis van de visie wordt nu dit concrete spoor gelopen.

#### **4.2.5. Het omgevingsplan, omgevingsvergunningen en de rol van de raad in de praktijk**

Onder de Omgevingswet is de relatie tussen het omgevingsplan en de vergunning nauw en direct. Het omgevingsplan bepaalt de regels, en de omgevingsvergunning is het middel om hiervan af te wijken of om toestemming te krijgen voor specifieke, gereguleerde activiteiten. We beschouwen de betrokkenheid van de raad bij het omgevingsplan en omgevingsvergunningen in deze paragraaf daarom in samenhang.

Op voorhand vermelden we hier dat in paragraaf 3.2 al uitgebreider is gereflecteerd op het proces om te komen tot een definitief omgevingsplan en de betrokkenheid van de raad hierbij. In deze paragraaf zal de focus vooral liggen op BOPA's en het bindend adviesrecht, omgevingsplanwijzigingen en de huidige praktijk rondom omgevingsvergunningen.

#### **BOPA's en het bindend adviesrecht**

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de raadsklankbordgroep op 19 september 2022 via een sessie geïnformeerd over het bindend adviesrecht. Onder de Omgevingswet is de verklaring van geen bedenkingen vervallen, waarmee de raad voorheen doorgaans een rol had bij buitenplanse afwijkingen. Het bindend adviesrecht vereist dat de raad zelf vooraf aanwijst voor welke gevallen hij betrokken wil zijn. In de klankbordgroep werden drie opties voorgelegd: 1. niets aanwijzen; 2. alles aanwijzen; of 3. een tussenweg via een lijst met categorieën. Al in die sessie werd gewezen op de noodzaak van evaluatie na twee jaar.<sup>66</sup>

Op 11 december 2023 heeft de raad besloten voor de tussenweg te kiezen en een lijst met acht categorieën vast te stellen waarvoor het bindend adviesrecht geldt:<sup>67</sup>

1. één of meer bouwwerken met een hoogte van meer dan 15 meter, niet zijnde een antennemast;
2. het plaatsen van één of meer windmolens, niet zijnde een erfwindmolen met een maximale ashoogte van 30 meter;
3. het realiseren van een installatie voor grootschalige opwekking van zonne-energie die zelfstandig is opgesteld in het open veld;
4. een ontwikkeling die in strijd is met de omgevingsvisie;
5. ontwikkelingen waarbij meer dan 10 woningen in één project zijn betrokken;
6. een ontwikkeling waarbij een m.e.r.-procedure doorlopen moet worden;

<sup>66</sup> Gemeente Heerde (19 september 2022). *Klankbordgroep – Bindend adviesrecht gemeenteraad*.

<sup>67</sup> Gemeente Heerde (11 december 2023). *Bindend adviesrecht*.



7. projecten met een bebouwingsoppervlak van meer dan 500 m<sup>2</sup>, dan wel bestaande bebouwing van meer dan 500 m<sup>2</sup> die wordt omgezet naar een andere gebruiksactiviteit;
8. bovenlokale grootschalige infrastructuurprojecten.

Die lijst wijkt op een aantal punten af van de lijst met mogelijke categorieën die in 2022 aan de klankbordgroep zijn gedeeld. De grens bij woningbouw werd opgehoogd van 5 naar 10 woningen. De formulering rond zonne-energie werd specifieker: niet meer "weiden met zonnepanelen" maar een zelfstandige installatie in het open veld die niet gecombineerd wordt met bebouwing op een erf. De categorie strijdigheid met het omgevingsplan werd geschrapt; de definitieve lijst spreekt alleen nog van strijdigheid met de omgevingsvisie. Daarnaast werden categorie 7 en categorie 8 toegevoegd.

Uit de documenten en gesprekken blijkt vervolgens dat bindend adviesrecht in totaal één keer is toegepast: in september 2024 voor het plaatsen van een sirenemast met telecommunicatiefunctie (27 meter hoog) nabij de Kwartelweg in Wapenveld. Deze casus viel onder categorie 1 van de lijst (een bouwwerk hoger dan 15 meter). De raad gaf een positief bindend advies. Vanwege de verplichte termijnen en het samenvallen met het zomerreces was geen commissiebehandeling mogelijk; de raad besloot rechtstreeks.<sup>68</sup> Bestuurlijk is de casus omschreven als een goede oefencasus; relatief onschuldig van aard maar nuttig om het instrument te doorleven.

Wel bleek dat de toepassing bij raadsleden de nodige vragen opriep over de nieuwe procedures onder de Omgevingswet, zo erkende het college vier dagen later op 13 september 2024 via actieve raadsinformatie.<sup>69</sup> Toegelicht wordt dat er omgevingsplanwijzigingen én BOPA's kunnen worden toegepast voor ontwikkelingen die passen binnen de beleidsvelden zoals bijvoorbeeld de omgevingsvisie, maar niet passen in de regels van het omgevingsplan.

In een themaraad van 24 maart 2025 is er wederom stilgestaan bij het bindend adviesrecht. Het college verklaart hierin het geringe aantal bindend-adviesrecht-casussen doordat initiatiefnemers bij grotere projecten (bijvoorbeeld boven de drempelwaarde van 10 woningen) uit zichzelf kiezen voor een omgevingsplanwijziging via de raad, en bij kleinere projecten voor een BOPA via het college. De projecten die om bindend adviesrecht vragen komen in die zin (nog) niet als BOPA bij de raad binnen.

In de themaraad wordt gewezen op drie voorgestelde aanpassingen van de lijst. Ten eerste wordt categorie 5 verduidelijkt van "meer dan 10 woningen" naar "meer dan 10 nieuwe woningen", om te voorkomen dat bestaande woningen in een project worden meegeteld. Ten tweede wordt punt 1 uitgebreid met de uitzondering voor gecombineerde masten, mede ingegeven door de ervaring met de sirenemast als eerste casus. Ten derde wordt voorgesteld flexwoningen (tijdelijke woonvormen) expliciet uit te zonderen van het bindend adviesrecht. Parallel hieraan wordt een delegatiebesluit voorgesteld waarmee het college het omgevingsplan zelfstandig kan wijzigen voor projecten onder de drempelwaarde van 10 woningen, zodat voor initiatiefnemers geen procedureel verschil meer bestaat tussen een BOPA en een omgevingsplanwijziging.<sup>70</sup> Benadrukt is dat het concept delegatiebesluit op meer zaken toeziet dan alleen de drempelwaarde van 10 woningen.

Uit de interviews en de raadssessie blijkt dat vooral de betrokkenheid van de raad bij initiatieven van meer dan 10 woningen een thema is dat leeft. Opmerkelijk is daarbij dat de klankbordgroeprepresentatie uit 2022 nog uitging van een grens van 5 woningen; in het definitieve raadsbesluit is die grens verdubbeld naar 10 woningen. Een concreet voorbeeld

<sup>68</sup> Gemeente Heerde (09 september 2024) *Bindend adviesrecht voor het plaatsen van een sirenemast*.

<sup>69</sup> Gemeente Heerde (13 september 2024). *Actieve raadsinformatie Nieuwe procedures Omgevingswet*.

<sup>70</sup> Gemeente Heerde (24 maart 2025) *Presentatie themaraad bindend adviesrecht*.



dat meermaals is aangehaald betreft een woningbouwproject van acht woningen in de directe nabijheid van het gemeentehuis. Dit project viel buiten het bindend adviesrecht; het college was formeel bevoegd en heeft zelfstandig een vergunning verleend via een BOPA. Bij raadsleden riep dit vragen op. Ambtelijk wordt erkend dat het college de raad in een dergelijk geval wél eerder had kunnen betrekken, ook zonder dat dit juridisch vereist was. Dit is illustratief voor een breder patroon: in de raadsessie is door raadsleden benoemd dat het besef over wat een BOPA in de praktijk betekent in de breedte van commissie en raad nog onvoldoende aanwezig is.

### Omgevingsplanwijzigingen

Naast de route van de BOPA's heeft de gemeente Heerde ook gebruik gemaakt van de tijdelijke alternatieve maatregel (TAM) om het omgevingsplan te wijzigen. De tijdelijke alternatieve maatregel (TAM-IMRO) was een tijdelijk vangnet dat gemeenten gebruikten in de periode direct na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024. De nieuwe digitale systemen waarop gemeenten hun omgevingsplannen moesten publiceren waren op dat moment nog niet volledig gereed. Om te voorkomen dat ruimtelijke planvorming daardoor zou vastlopen, mochten gemeenten tijdelijk blijven werken met de vertrouwde oudere technische standaard (IMRO) en de bekende website [ruimtelijkeplannen.nl](https://ruimtelijkeplannen.nl). Deze mogelijkheid gold tot 1 januari 2026. Vanaf die datum moeten gemeenten werken met de nieuwe publicatiestandaard die de Omgevingswet voorschrijft.<sup>71</sup>

Een belangrijk onderscheid tussen de omgevingsplanwijziging en de BOPA is wie er beslist. Bij een BOPA beslist het college, met uitzondering van de gevallen waar het bindend adviesrecht op van toepassing is. Bij een omgevingsplanwijziging ligt de bevoegdheid in beginsel bij de raad: de raad stemt in met de wijziging en neemt het definitieve besluit. De raad kan deze bevoegdheid echter via een delegatiebesluit aan het college overdragen voor onderdelen van het omgevingsplan; in dat geval is het college bevoegd gezag. In Heerde is een dergelijk delegatiebesluit op dit moment nog niet genomen, waardoor de raad vooralsnog bij alle omgevingsplanwijzigingen het bevoegde gezag is.

Uit het raadsinformatiesysteem van Heerde blijkt dat de raad meerdere TAM-omgevingsplannen heeft vastgesteld:<sup>72</sup>

- TAM-omgevingsplan Ontwikkelingsgebieden, vastgesteld op 18 maart 2025
- TAM-omgevingsplan Bovenkamp III, vastgesteld op 30 juni 2025
- TAM-omgevingsplan Wapenvelder Kerkweg 24B, vastgesteld op 30 juni 2025; een functieverandering van een veehouderij naar akkerbouw en wonen, met de realisatie van 6 woningen
- TAM-omgevingsplan Molenkamp-Noord Heerde, vastgesteld op 3 februari 2026: een herstructureringsproject in de wijk Molenkamp waarbij 41 bestaande woningen worden gesloopt en 73 nieuwe wooneenheden terugkomen.

TAM-IMRO plannen werden ook gepubliceerd via regels op de kaart.

### Omgevingsvergunningen

Om te toetsen of initiatieven passen binnen het (tijdelijke) omgevingsplan, heeft de gemeente Heerde in samenwerking met Hattem en Oldebroek een gestandaardiseerde beoordelingsketen opgezet.<sup>73</sup> Een initiatief doorloopt daarin eerst een check op volledigheid, waarna het wordt besproken aan de intaketafel. De intaketafel adviseert in een vroeg stadium over de wenselijkheid van initiatieven.<sup>74</sup> Dit is een integraal advies van adviseurs uit verschillende beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, de omgevingsvisie, wonen, het sociaal domein en beheer en onderhoud.<sup>2</sup> De intaketafel beoordeelt

<sup>71</sup> Informatiepunt Leefomgeving (2026). *Tijdelijke alternatieve maatregel (TAM) omgevingsplan via IMRO*.

<sup>72</sup> Bestuurlijke informatie, [heerde.nl](https://bestuurlijkeinformatie.heerde.nl)

<sup>73</sup> Gemeente Heerde (2022). *Procesuitwerking Verkennen en begeleiden initiatief*.

<sup>74</sup> Gemeente Heerde (2024). *Actieve Raadsinformatie: Initiatieven bindend adviesrecht. Bijlage 2 werkwijze intaketafel*.



uitsluitend op wenselijkheid; het advies is geen definitieve juridische toets op haalbaarheid en zegt nog niets over de concrete invulling van een plan.

Na bespreking zijn er drie mogelijke uitkomsten:

1. het initiatief is wenselijk en de initiatiefnemer krijgt adviezen mee om zich voor te bereiden op de omgevingstafel (uitkomst 1A en 1B);
2. het initiatief zou wenselijk kunnen zijn maar er is nog onvoldoende informatie beschikbaar, waarna het opnieuw aan de intaketafel wordt voorgelegd (uitkomst 2); of
3. het initiatief is niet wenselijk (uitkomst 3).

Bij een niet-wenselijk advies neemt het college een besluit; bij een wenselijk advies wordt het college ter kennisgeving geïnformeerd; in de huidige praktijk eens per kwartaal.<sup>75</sup>

Na de intaketafel wordt bepaald welke vervolgstap passend is: de vergunningroute via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een omgevingsplanwijziging.<sup>76</sup> Bij beide routes blijft het college het bevoegde gezag voor de vergunningverlening. De raad heeft daarin geen formele rol, tenzij het bindend adviesrecht van toepassing is.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de nieuwe werkwijze tot versnelling zou moeten leiden. Vergeleken met het oude stelsel – waarbij een aanvraag soms twaalf maanden moest wachten voordat die überhaupt werd opgepakt – dienen initiatiefnemers nu binnen vier weken een wenselijkheidsadvies te ontvangen. Voor wenselijke initiatieven die daarna in behandeling worden genomen, bedraagt de wachttijd echter momenteel zes tot negen maanden. De gemeente schrijft dit toe aan capaciteitsdruk op de afdeling en verwachte verbetering door uitbreiding van de ambtelijke capaciteit.<sup>77</sup> Uit de gesprekken komt naar voren dat capaciteit op dit vlak nog steeds een uitdaging blijft.

Daarnaast ontbreekt de omgevingstafel; de volgende stap in de keten na de intaketafel, bedoeld voor de integrale inhoudelijke beoordeling van wenselijke initiatieven. Dit is een breed erkend knelpunt. Zonder omgevingstafel moeten adviseurs losse adviezen ophalen en zelf afwegen, in plaats van integraal te besluiten. Ten tijde van dit onderzoek staan circa vijftien plannen op de wachtlijst. Bestuurlijk wordt toegelicht dat de omgevingstafel door capaciteitsgebrek nog niet is ingericht.

Ook leidde de communicatie richting initiatiefnemers in het verleden tot verwachtingsproblemen. Adviezen waren soms te open geformuleerd, waardoor initiatiefnemers dachten dat hun plan al grotendeels was goedgekeurd, terwijl later moest worden teruggedraaid. De brieven vermeldten bovendien een omgevingstafel die nog niet bestaat. Dit is inmiddels onderkend en wordt aangepakt.

Tenslotte heeft de terugkoppeling vanuit de intaketafel naar het college in de praktijk niet zoals voorzien verlopen. Formeel gaan niet-wenselijke adviezen naar het college voor besluitvorming en worden wenselijke adviezen ter kennisgeving aangeboden. In de praktijk is deze terugkoppeling een tijd niet geborgd geweest, waardoor de wethouder als portefeuillehouder niet altijd tijdig op de hoogte was van wat er bij de intaketafel speelde. Dit werd als kwetsbaarheid gezien in de gesprekken. Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat deze procedure is hersteld. Er zijn maatregelen genomen om dit in de toekomst te voorkomen.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Gemeente Heerde (2024). *Actieve raadsinformatie: Nieuwe procedures Omgevingswet*.

<sup>77</sup> Gemeente Heerde (2024). *Actieve Raadsinformatie: Initiatieven bindend adviesrecht. Bijlage 2 werkwijze intaketafel*.



#### *Gevolgen voor de positie van de raad*

Voor de raad is relevant dat onder de Omgevingswet minder initiatieven langs hem komen dan onder het oude stelsel. Doordat meer is gemandateerd naar de intaketafel, gaat minder naar de raad (én minder naar het college). De raad heeft formeel geen rol in de intaketafelprocedure; zijn betrokkenheid bij vergunningverlening beperkt zich tot de gevallen op de lijst voor het bindend adviesrecht. Ambtelijk is er weinig zicht op hoe de raad deze veranderde positie ervaart. Wij constateren echter eerder dat de raad nog zoekende is in deze rol, bijvoorbeeld bij initiatieven die bijna voldoen aan de lijst van aangewezen gevallen voor het bindend adviesrecht.

### 4.3. Toets op de normen

| Aspect                           | Norm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Betrokkenheid van de raad</b> | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De kaderstellende en controlerende betrokkenheid van de raad onder de Omgevingswet is helder vastgelegd in Heerde.</li><li>2. 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.</li><li>3. 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.</li></ol> |

#### **Norm 1**

De rolverdeling tussen raad en college is geëxpliciteerd in de omgevingsvisie: de raad is eindverantwoordelijk voor de omgevingsvisie en het omgevingsplan, het college voor de programma's en de vergunningverlening. De raad heeft voorafgaand aan de inwerkingtreding strategische keuzes vastgesteld, een lijst voor het bindend adviesrecht bepaald en via klankbordgroepen, themaraden en actieve raadsinformatie betrokkenheid bij de voorbereiding gehad. De omgevingsvisie voorziet bovendien in een evaluatiecyclus met twee voortgangsrapportages per bestuursperiode en actualisatie ten minste eens in de vier jaar.

Tegelijkertijd is de kaderstellende en controlerende betrokkenheid van de raad niet volledig vastgelegd. Met name afspraken over de betrokkenheid bij het omgevingsplan ontbreken. De intenties zijn beschreven, maar de operationalisering in concrete werkafspraken verdient aandacht. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

#### **Norm 2**

De instrumenten die de raad ter beschikking staan zijn aanwezig: de omgevingsvisie is vastgesteld, een lijst voor het bindend adviesrecht is bepaald en de raad zijn bevoegdheid in het kader van omgevingsplanwijzigingen benut. In de praktijk zijn deze instrumenten echter onvoldoende doorleefd om effectief te werken:

- De omgevingsvisie is bewust open geformuleerd, maar biedt daardoor te weinig houvast voor concrete kaderstelling; zowel voor de intaketafel als voor de raad zelf bij de beoordeling van initiatieven.
- Afspraken over de betrokkenheid bij het omgevingsplan ontbreken.
- Het bindend adviesrecht is slechts één keer toegepast maar vooral nog onvoldoende doorleefd

Daarmee wordt op dit moment niet voldaan aan de norm.

#### **Norm 3**

Knelpunten worden breed gevoeld en erkend door raad, college en ambtelijke organisatie. Die openheid is een positief vertrekpunt. Meerdere concrete knelpunten zijn benoemd: het beleidshuis staat onvoldoende, programmatische en



integrale sturing op de Omgevingswet wordt gemist na het loslaten van de programmastructuur na inwerkingtreding, en het daadwerkelijk laten werken van de Omgevingswet als cyclus (plan-do-check-act) is nog niet van de grond gekomen. De knelpunten zijn daarmee in beeld, maar worden nog niet structureel beheerst. Het gesprek tussen college en raad over deze knelpunten vindt plaats maar het structureel oplossen van deze knelpunten is een aandachtspunt. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.



## 5. Participatie

In dit hoofdstuk wordt er ingezoomd op het aspect participatie. Daarbij staat deelvraag 5 centraal:

5. Hoe is participatie geregeld onder de Omgevingswet en hoe verhoudt zich dat tot het eerdere rapport van de rekenkamer over inwonersparticipatie?

In paragraaf 5.1 geven we een korte theoretische schets van participatie onder de Omgevingswet en de rol van de raad daarbij. Vervolgens kijken we in paragraaf 5.2 naar de huidige kaders en uitvoering rondom participatie in Heerde. In paragraaf 5.3 halen we de bevindingen uit het rekenkameronderzoek van 2021 over inwonerparticipatie terug en reflecteren we op de wijze waarop invulling is gegeven aan de opvolging hiervan. In paragraaf 5.4 vindt er een toets plaats op de normen van het onderdeel "Participatie" uit het normenkader.

### 5.1. Participatie onder de Omgevingswet en de rol van de gemeenteraad

#### Het wettelijk kader

De Omgevingswet gaat uit van 'brede participatie': iedereen moet kunnen meedenken over ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het doel is om belangen vroegtijdig in beeld te brengen en zo te komen tot een beter plan en transparantere afwegingen. Vroege betrokkenheid kan bijdragen aan meer commitment van de samenleving bij de besluitvorming.<sup>78</sup>

Participatie is bewust vormvrij gehouden, maar er gelden wel motiveringsverplichtingen. Bij de vaststelling van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en programma's moeten gemeenten aangeven hoe zij invulling hebben gegeven aan hun participatiebeleid en wat er met de uitkomsten is gedaan. Bij de omgevingsvergunning werkt dit anders: daar geldt een aanvraagvereiste voor de initiatiefnemer, die moet aangeven of en hoe hij belanghebbenden heeft betrokken. Een belangrijk onderscheid is dat het participatiebeleid uitsluitend toeziet op participatie door de overheid zelf; niet op participatie door initiatiefnemers bij vergunningaanvragen.<sup>79</sup>

#### Het parallelle traject: Wet versterking participatie op decentraal niveau

Parallel aan de Omgevingswet is per 1 januari 2025 de Wet versterking participatie op decentraal niveau in werking getreden. Deze wet verplicht gemeenten een participatieverordening op te stellen. Hiermee wordt inwonerbetrokkenheid niet alleen geregeld in de voorbereiding maar ook in de uitvoering en evaluatie van beleid.<sup>80</sup> De wet verankert tevens het uitdaagrecht, waarmee inwoners kunnen verzoeken een gemeentelijke taak over te nemen. Het onderscheid tussen beide trajecten is van belang: de Wet versterking participatie gaat over de participatieverordening; de Omgevingswet over het participatiebeleid. Beide instrumenten zien uitsluitend toe op participatie door de overheid zelf.

#### De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft meerdere concrete sturingsinstrumenten op het gebied van participatie. Hij stelt het participatiebeleid vast, stelt de participatieverordening vast, en bewaakt de samenhang tussen omgevingsvisie, programma en omgevingsplan. Daarnaast heeft de raad een bijzondere bevoegdheid bij de omgevingsvergunning voor

<sup>78</sup> VNG (2026, bijgewerkt 15 april). *Raadgever Participatie in de Omgevingswet en de Wet versterking participatie*.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> VNG (2024). *Wet versterking participatie door Eerste Kamer aangenomen*.



een buitenplanse omgevingsplanactiviteit: de raad kan vooraf met een raadsbesluit gevallen aanwijzen waarbij participatie verplicht is. In die gevallen kan het college de aanvraag buiten behandeling laten als de initiatiefnemer onvoldoende aan participatie heeft gedaan. Participatieresultaten zijn daarbij geen weigeringsgrond voor de vergunning zelf omdat de wetgever bewust heeft gekozen voor een vormvrije benadering waarbij de initiatiefnemer bepaalt hoe participatie wordt ingericht.<sup>81</sup>

### **Eerste beelden over participatie onder de Omgevingswet**

De VNG monitort de uitvoering van de Omgevingswet eens per kwartaal. Ook over participatie komen daarin al eerste beelden naar voren. Zo constateerde de VNG dat de meeste gemeenten inmiddels het besluit hebben genomen om verplichte participatie op te leggen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten: 79 procent van de gemeenten hanteert dit per september 2024.<sup>82</sup> De voornaamste overweging is de politieke en maatschappelijke gevoeligheid van een initiatief, maar ook de omvang speelt een rol.

Desondanks zijn de praktijkervaringen met verplichte participatie nog beperkt. In het eerste jaar van de Omgevingswet hadden de meeste vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten betrekking op kleinere initiatieven met weinig impact op de omgeving, waarbij kon worden volstaan met een beperkte vorm van participatie.<sup>83</sup>

Een structureel knelpunt is de beperkte ruimte die gemeenten hebben om kwaliteitseisen te stellen aan participatieprocessen van initiatiefnemers. De aanvraagvereiste participatie is uitputtend geregeld in de Omgevingswet en mag niet worden uitgebreid met aanvullende criteria. Dit maakt het voor gemeenten lastig om te sturen op de kwaliteit van wat initiatiefnemers aan participatie organiseren.

Recentere rapportages bevestigen en verdiepen dit beeld. De VNG-monitor over het eerste kwartaal van 2025 laat zien dat gemeenten bij de kerninstrumenten vooral lichtere vormen van participatie toepassen; informeren en raadplegen domineren, terwijl zwaardere vormen als coproduceren nog uitzondering zijn.<sup>84</sup> De rapportage over het derde kwartaal van 2025 constateert dat participatie zich weliswaar verder ontwikkelt en dat de beleidscyclus steeds zichtbaarder wordt, maar dat de verschillen tussen gemeenten in aanpak en uitvoeringskwaliteit nog groot zijn.<sup>85</sup>

## **5.2. Participatie in de praktijk in Heerde**

De huidige kaders voor participatie onder de Omgevingswet vinden hun oorsprong in het raadsbesluit "Participatie onder de Omgevingswet" (2021). Hier wordt in paragraaf 5.2.1 bij stil gestaan. Daarnaast wordt er, mede ingegeven door de Wet versterking participatie op decentraal niveau, op dit moment gewerkt aan een nieuwe participatievisie en -verordening (2025-2027). Bij dit traject wordt stil gestaan in paragraaf 5.2.2.

<sup>81</sup> VNG (2026, bijgewerkt 15 april). *Raadgever Participatie in de Omgevingswet en de Wet versterking participatie*.

<sup>82</sup> VNG (april 2025). *VNG-monitor Omgevingswet en Wkb, kwartaal 4 2024*

<sup>83</sup> Evaluatiecommissie Omgevingswet (30 januari 2025). *In werking, maar onderbenut: reflectierapport Omgevingswet 2024*.

<sup>84</sup> VNG (15 juli 2025). *VNG-monitor Omgevingswet en Wkb, kwartaal 1 2025*.

<sup>85</sup> VNG (2 maart 2026). *VNG-monitor Omgevingswet en Wkb, kwartaal 3 2025*.



### 5.2.1. Raadsbesluit participatie onder de omgevingswet (2021)

Tijdens de raadsvergadering van maandag 13 december 2021 werd het raadsvoorstel "Participatie onder de Omgevingswet" vastgesteld.<sup>86</sup> Dit raadsvoorstel had als doel om zowel initiatiefnemers als "de eigen collega's" bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zo goed mogelijk te ondersteunen als het gaat om participatie in het fysieke domein.<sup>87</sup> Dit raadsvoorstel werd eerder aan de commissie Ruimte voorgelegd door de projectgroep Participatie, waarna de commissie unaniem voor het voorstel stemde.

Het raadsvoorstel bevatte twee onderdelen: het besluit om geen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen voor verplichte participatie; en het vaststellen van het Participatiebeleid fysieke leefomgeving.

Het besluit om geen buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen voor verplichte participatie wijkt af van eerder gemaakte strategische keuzes over participatie in januari 2021 (zie figuur 3).<sup>88</sup> Het uitgangspunt was eerder om participatie bij buitenplanse omgevingsactiviteiten in specifieke gevallen verplicht te stellen. Bij binnenplanse activiteiten zou participatie gestimuleerd worden. Deze afwijking wordt onderbouwd vanuit het idee dat verplichting geen meerwaarde biedt. Participatie is al een aanvraagvereiste en de gemeente heeft altijd de mogelijkheid om de kwaliteit van het doorlopen traject te beoordelen. Bovendien geeft een verplichting geen enkele garantie over de kwaliteit van de participatie en leidt het slechts tot een formeel vinkje. Stimuleren en ondersteunen wordt als effectiever beschouwd dan verplichten.<sup>89</sup>

Het participatiebeleid fysieke leefomgeving wordt hieronder beschreven.

#### **Beschrijving participatiebeleid fysieke leefomgeving**

In het participatiebeleid 'fysieke leefomgeving' staan de richtlijnen voor het betrekken van anderen bij een plan voor de fysieke leefomgeving. Dit beleid is anno 2026 ook vertaald in een 'toolbox participatie' die op de eigen website is opgenomen.<sup>90</sup>

De richtlijnen in het participatiebeleid gelden voor iedereen: inwoners, bedrijven en de gemeente Heerde zelf. Ze zijn uitgewerkt in vier spelregels, passend bij de wettelijke keuze om participatie niet te reduceren tot een checklist.<sup>91</sup>

- De eerste spelregel betreft de mate van invloed: de initiatiefnemer bepaalt vooraf hoe groot de bijdrage van betrokkenen mag zijn. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van de participatieladder, die loopt van informeren en raadplegen via adviseren en coproduceren tot meebeslissen.
- De tweede spelregel gaat over het moment van betrokkenheid. Aan de hand van een matrix die de omvang van de groep die geraakt wordt afzet tegen de mate van impact, wordt bepaald wanneer anderen worden betrokken. Bij een plan met grote impact dat veel mensen raakt, is het advies om betrokkenen vanaf het begin te betrekken.
- De derde spelregel betreft het opstellen en uitvoeren van een participatieplan, waarbij de initiatiefnemer heldere verwachtingen schept richting betrokkenen en hen gedurende het proces op de hoogte houdt van de vorderingen.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Gemeente Heerde (25 januari 2021). *Strategische keuzes bij invoering Omgevingswet*.

<sup>89</sup> Gemeente Heerde (2021). *Raadsvoorstel Participatie onder de Omgevingswet*,

<sup>90</sup> [Samen ontwikkelen - gemeente Heerde](#)

<sup>91</sup> Gemeente Heerde (2021). *Raadsvoorstel Participatie onder de Omgevingswet*.



- De vierde spelregel verplicht de initiatiefnemer tot het maken van een verslag, waarin wordt verantwoord hoe de belangen van betrokkenen zijn meegewogen en wat er met hun inbreng is gedaan. De gemeente betreft dit verslag bij haar beoordeling van het initiatief.

Het participatiebeleid fysieke leefomgeving eindigt met verschillende tips voor onder andere inwoners, commerciële partijen en medewerkers van de gemeenten. Voor de gemeente wordt genoemd dat deze verplicht is om participatie uit te voeren bij het opstellen van de verschillende kerninstrumenten onder de Omgevingswet, de omgevingsvisie, het omgevingsplan en eventuele omgevingsprogramma's. Omdat we in dit hoofdstuk vooral focussen op het participatiebeleid *zelf* hebben we informatie over de wijze waarop de gemeente dit gedaan heeft in Bijlage 1 opgenomen.

### ***Ervaringen met het participatiebeleid fysieke leefomgeving***

Uit de raadsessie komt naar voren dat raadsleden het gevoel hebben dat de participatie onder de Omgevingswet zich positief heeft ontwikkeld. Hulsbergerlanden in Wapenveld worden als positief voorbeeld aangehaald waarbij een goed proces is doorlopen. Tegelijkertijd benoemen raadsleden als nadeel dat zij niet zelf vooraf het gewenste participatieniveau voor projecten kunnen vaststellen. Daardoor is het moeilijk om achteraf nog een controlerende rol te spelen. Een concreet voorbeeld is de woningbouw in Veessen, waarbij de projectontwikkelaar koos voor informeren als participatieniveau. De raad vond dit niet passend voor een ingrijpend plan, maar kon er weinig meer aan doen.

Bestuurlijk wordt benadrukt dat er aan de hand van dit beleid de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet: participatieverslagen zijn van goede kwaliteit en initiatiefnemers zijn professioneler geworden. Tegelijkertijd deelt het bestuur het beeld van de raad dat meer grip op het participatieniveau per project gewenst is. Als suggestie wordt meegegeven dat initiatiefnemers eerst een participatieplan indienen bij de gemeente, voordat dit naar buiten gaat.

Ook ambtelijk wordt gesteld dat participatie zich heeft ontwikkeld. Er wordt gewerkt met participatieplannen en duidelijke verslaglegging, en het gesprek gaat nu veel meer over de inhoud. Tegelijkertijd plaatsen ambtenaren kanttekeningen: het beleid leidt soms tot situaties waarin initiatiefnemers aan de formele vereisten voldoen – bijvoorbeeld door inwoners uitsluitend te informeren – terwijl inwoners zich onvoldoende gehoord voelen.

### ***5.2.2. Wet versterking participatie op decentraal niveau (2025-2027)***

Zoals benoemd verplicht de Wet versterking participatie op decentraal niveau gemeenten om vóór 1 januari 2027 een participatieverordening op te stellen. Met deze deadline in het vooruitzicht, heeft de gemeente Heerde in het voorjaar van 2025 een projectleider Inwonersparticipatie aangesteld met de opdracht om de participatievisie en participatieverordening vast te stellen. En om participatie bij zowel raad, college, als de ambtelijke organisatie te borgen.

In september 2025 organiseerde de gemeente een themaraad over participatie, waarbij inzichtelijk werd gemaakt wat er op dit gebied speelt en welke stappen zijn gezet. Uit de ambtelijke gesprekken komt naar voren dat de gemeenteraad tijdens deze themaraad nadrukkelijk zijn onvrede uitsprak over het feit dat er sinds het vorige rekenkamerrapport weinig concrete voortgang was geboekt op het gebied van inwonersparticipatie. De burgemeester reageerde hierop door aan te geven dat de organisatie ook financieel gefaciliteerd moet worden om dit goed te kunnen oppakken. Betrokken ambtenaren hebben aangegeven hun behoefte aan meer middelen voor participatie in de voorjaarsnota kenbaar te maken. Tijdens de themaraad werd bovendien besloten dat er een projectopdracht moet komen voor de verdere ontwikkeling van participatiebeleid, waarbij de werkgroep participatie zich in de opdracht moet kunnen herkennen.



Op 4 november 2025 sprak een breed samengestelde werkgroep over gezamenlijk gedragen conclusies over de stand van zaken rondom participatie. De werkgroep bestond naast betrokken ambtenaren ook uit twee raadsleden van verschillende partijen. De volgende zes conclusies werden gedeeld door raad, college en ambtelijke organisatie:

1. Participatie kent verschillende vormen en stappen, waarbij telkens andere actoren betrokken kunnen zijn.
2. Raad, college en organisatie delen de wens om het ervaren ongemak rond participatieprocessen te verminderen.
3. Proces en inhoud moeten duidelijk van elkaar worden onderscheiden bij participatie.
4. De impact van een onderwerp doet ertoe: hoe zwaarder het onderwerp, hoe intensiever de participatie.
5. De raad wil op twee momenten betrokken zijn bij participatieprocessen:
  - a. Vooraf, bij de verkenning van de participatieopdracht;
  - b. Achteraf, bij oplevering en besluitvorming.
6. De ambtelijke organisatie heeft behoefte aan duidelijke richtlijnen, waaronder eisen voor een navolgbaar en zorgvuldig proces.<sup>92</sup>

Het vervolgproces wordt vormgegeven via twee parallelle sporen: een ambtelijke lijn gericht op de ontwikkeling van kaders voor inwonerparticipatie en een interne organisatielijn gericht op implementatie, scholing en borging. Inwoners worden betrokken bij het meedenken over de conceptkaders en de concept-participatieverordening. De planning die het college voorstelt is als volgt: vaststelling van de kaders voor inwonerparticipatie door de raad in de zomer van 2026, vaststelling van de participatieverordening door de raad in het najaar van 2026, en implementatie in de interne organisatie in 2027. De uitvoering van het project vergt een totaalbudget van €168.052,- voor de gehele looptijd tot eind 2027; de benodigde middelen worden betrokken bij de Voorjaarsnota.<sup>93</sup>

### 5.3. Opvolging eerder rekenkamonderzoek naar Inwonerparticipatie (2021)

In september 2021 publiceerde de Rekenkamercommissie van de gemeente Heerde een onderzoek naar inwonersparticipatie in de gemeente Heerde en de rol van de raad. Het is hierbij van belang te benoemen dat dit onderzoek naar inwonerparticipatie in de breedte is gedaan. Dus niet in het bijzonder naar inwonerparticipatie onder de Omgevingswet. Het onderzoek heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport "Inwonersparticipatie in Heerde".<sup>94</sup>

Doel van het onderzoek was om de gemeenteraad helderheid te geven op de eigen rollen en bevoegdheden met betrekking tot inwonerparticipatie. Daarnaast is er in het onderzoek aandacht besteed aan de bestuurscultuur van het gemeentebestuur van Heerde, waarbij aspecten als transparantie, betrouwbaarheid en responsiviteit centraal stonden. Daarbij lag de focus op actuele thema's als uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet.<sup>95</sup>

Uit dit onderzoek zijn een aantal conclusies en aanbevelingen voortgekomen. In paragraaf 5.3.1 lichten we de conclusies toe. In paragraaf 5.3.2 geven we in een tabel de aanbevelingen uit 2021 weer en geven we aan hoe we nu zien hoe hier opvolging aan is gegeven.

<sup>92</sup> Gemeente Heerde (2 maart 2026). *Actieve raadsinformatie Proces inwonerparticipatie*.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Rekenkamercommissie Gemeente Heerde (2021). *Inwonersparticipatie in Heerde*.

<sup>95</sup> Ibid., p.2.



### **5.3.1. Conclusies rekenkamerrapport “Inwonersparticipatie in Heerde” (2021)**

De Rekenkamercommissie constateerde dat zowel het college van B&W, de raadsleden als de ambtelijke organisatie van de gemeente Heerde positief staan ten aanzien van inwonersparticipatie. Zij zijn voornemens om de inbreng van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in het gemeentelijk beleid te versterken. Ook zet met zich in de praktijk bewust en actief in om die voornemens daadwerkelijk te laten uitkomen.<sup>96</sup>

Echter blijkt dat dit enthousiasme om met inwonersparticipatie aan de slag te gaan wordt tegengehouden. Dit komt volgens het onderzoek doordat er geen duidelijke, algemene, bekende en doorleefde uitgangspunten voor inwonerparticipatie aanwezig zijn. Een stevig fundament onder het participatiebeleid ontbreekt. Hierdoor geven verschillende betrokkenen hun eigen invulling aan wat inwonerparticipatie betekent. Dit heeft als gevolg dat inwoners van de gemeente Heerde een wisselend en geen betrouwbaar beeld van de positie van de gemeente ervaren. Dit is met name zichtbaar bij trajecten rondom uitnodigingsplanologie.<sup>97</sup> Bij uitnodigingsplanologie biedt de gemeente actief ruimte aan initiatieven uit de samenleving voor gebiedsontwikkeling; ook als deze niet direct binnen de geldende regelgeving of kaders vallen. Hierbij is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor het betrekken van de omgeving.

Benoemd wordt dat de gemeente Heerde één van de eerste gemeentes was die met uitnodigingsplanologie aan de slag is gegaan in 2013. Destijds is voor deze aanpak gekozen omdat door de financiële crisis ruimtelijke initiatieven grotendeels waren stilgevallen. Echter wordt geconcludeerd dat vanuit de invalshoek van inwonersparticipatie, de uitnodigingsplanologie velen bezwaren kent. Dit komt met name doordat initiatiefnemers ten opzichte van andere betrokkenen (bijvoorbeeld omwonenden van een project) een sterkere positie innemen.

### **5.3.2. Opvolging aanbevelingen rekenkamerrapport “Inwonersparticipatie in Heerde” (2021)**

De meest fundamentele conclusie uit het rekenkamerrapport van 2021 was dat het in de gemeente Heerde niet ontbrak aan de goede intenties over participatiebeleid, maar wel aan duidelijke beleidskaders. Ruim vier jaar later constateren we dat deze conclusie grotendeels nog steeds van kracht is. uit de gesprekken blijkt dat er jarenlang geen expliciete en structurele opvolging is gegeven aan het onderzoek. De gemeenteraad sprak hierover tijdens de themaraad van september 2025 nadrukkelijk zijn onvrede uit. Uit de ambtelijke gesprekken komt naar voren dat meerdere eerdere pogingen om tot gemeentebreed participatiebeleid te komen telkens vastliepen, zonder dat dit tot een blijvend resultaat heeft geleid. Zo ontbreekt het tot op heden aan een gemeentebreed participatiebeleid, waarvan de voorbereiding al in 2021 werd aangekondigd.<sup>98</sup>

Tegelijkertijd zien we dat de komst van de Wet versterking participatie op decentraal niveau de gemeente heeft gestimuleerd om alsnog stappen te zetten. Het traject dat begin 2025 is gestart, met een themaraad, een breed samengestelde werkgroep en een projectopdracht, laat zien dat er nu serieuzer werk wordt gemaakt van de opvolging. De zes gezamenlijk gedragen conclusies uit de werkgroep van november 2025 sluiten inhoudelijk aan bij meerdere aanbevelingen uit 2021 en vormen een herkenbaar vertrekpunt. In de onderstaande tabel (figuur 6) geven we per aanbeveling aan in hoeverre opvolging heeft plaatsgevonden.

<sup>96</sup> Ibid., p.12.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Gemeente Heerde (2021). *Raadvoorstel Participatie onder de Omgevingswet*.



| Aanbeveling 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Opvolging aanbeveling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aanbevelingen aan het college                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 1. Stel uitgangspunten voor inwonersparticipatie op in goede en intensieve wisselwerking tussen college van B&W, ambtelijke organisatie, gemeenteraad én inwoners zodat deze collectief doorleefd zijn. Zorg dat inzicht ontstaan in de wederzijdse ambities en verwachtingen en de noodzakelijke afstemming en wisselwerking om die ambities waar te maken. | Zoals toegelicht is er participatiebeleid voor de fysieke leefomgeving gekomen in 2021. Bij de vaststelling hiervan werd een gemeentebreed participatiebeleid aangekondigd dat er tot op heden niet is. Uit de recente actieve raadsinformatie van maart 2026 blijkt daarnaast dat het doorleven van participatie een aandachtspunt is. <sup>99</sup> Beschreven staat dat de raad, het college en de organisatie de wens delen ervaren ongemak rond participatieprocessen te verminderen. Ook zijn inwoners (nog) niet betrokken bij de herijking van participatiebeleid.                                                                  |
| 2. Expliciteer in dat beleid de positie, verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende betrokken spelers; college van B&W, gemeenteraad en medewerkers van de organisatie.                                                                                                                                                                            | In het participatiebeleid fysieke leefomgeving uit 2021 zijn de rollen van de verschillende spelers niet expliciet uitgewerkt. Het beleid richt zich primair op spelregels voor initiatiefnemers, maar maakt niet concreet wat er van de raad, het college en de ambtelijke organisatie onderling wordt verwacht. Conclusie 5 vanuit de werkgroep van november 2025 benoemt expliciet op welke momenten de raad betrokken wil zijn, en conclusie 6 adresseert de behoefte van de ambtelijke organisatie aan duidelijke richtlijnen. De verdere uitwerking is voorzien bij de vaststelling van de kaders en participatieverordening in 2026. |
| 3. Werk de uitgangspunten uit in duidelijke en concrete richtlijnen voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de medewerkers van de gemeentelijke organisatie; besteed daarbij ook aandacht aan de wijze en het moment waarop de raad wordt geïnformeerd over participatie.                                                                                 | De ambtelijke organisatie geeft zelf aan behoefte te hebben aan duidelijke richtlijnen voor een navolgbaar en zorgvuldig proces; wat impliceert dat deze er nog niet zijn. Dit wordt bevestigd door signalen uit de praktijk: het huidige beleid leidt soms tot situaties waarin initiatiefnemers aan de formele vereisten voldoen terwijl inwoners zich onvoldoende gehoord voelen. Ook over de wijze en het moment waarop de raad wordt geïnformeerd over participatie zijn geen concrete afspraken gemaakt.                                                                                                                              |
| 4. Investeer in een organisatiecultuur waarin de uitgangspunten en concrete richtlijnen geen “papieren tijgers” zijn, maar wel integraal onderdeel van het dagelijks handelen van de medewerkers.                                                                                                                                                            | Deze aanbeveling hangt nauw samen met aanbeveling 3: zolang concrete richtlijnen ontbreken, kan ook een cultuur waarin die richtlijnen leven niet worden opgebouwd. Uit de ambtelijke gesprekken komt naar voren dat participatie weliswaar is gegroeid – er wordt gewerkt met participatieplannen en verslaglegging – maar dat de uitvoering ook persoonsafhankelijk is.. De interne organisatie lijn van het huidige traject is expliciet gericht op implementatie, scholing en borging, maar dit is pas voorzien in 2027.                                                                                                                |
| 5. Houd het beleid levend en actueel; inventariseer structureel ervaringen met participatietrajecten, bespreek die in organisatie en leid daar, zo nodig verbeterpunten uit af. Betrek ook met enige regelmaat de gemeenteraad bij de lessen en ervaringen uit participatietrajecten.                                                                        | Een structurele cyclus waarbij ervaringen met participatietrajecten worden geïnventariseerd, besproken en vertaald naar verbeterpunten heeft niet plaatsgevonden. De gemeenteraad sprak tijdens de themaraad van september 2025 nadrukkelijk zijn onvrede uit over het feit dat er sinds het rekenkamerrapport van 2021 weinig concrete voortgang was geboekt.<br>De themaraad van september 2025 en het instellen van de werkgroep zijn een eerste aanzet tot het gezamenlijk bespreken van ervaringen. Een structurele borging hiervan ontbreekt echter nog.                                                                              |

<sup>99</sup> Ibid.



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6. Heroverweeg de doelstellingen en uitgangspunten van uitnodigingsplanologie. Sluit deze aanpak nog aan bij de huidige situatie? Stel in het bijzonder nieuwe en aangescherpte eisen aan de inrichting van de participatie in het kader van uitnodigingsplanologie, en betrek in de besluitvorming de vraag of de regie over de participatie bij de initiatiefnemer moet liggen, en zo ja welke verwachtingen vanuit de gemeente worden meegegeven. | Deze aanbeveling is in de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken niet expliciet teruggekomen als onderwerp van heroverweging. De gemeente hanteert nog steeds het uitgangspunt van uitnodigingsplanologie. <sup>100</sup> Uit de ambtelijke gesprekken komt naar voren dat dit gevolgen kan hebben voor de variatie in de kwaliteit van participatieprocessen. Verwachtingen vanuit de gemeente komen wel aan bod in het participatiebeleid onder de fysieke leefomgeving (2021).                                                                                                                  |
| <b>Aanbevelingen voor de gemeenteraad</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 7. Investeer in de discussie over de uitgangspunten van het beleid met betrekking tot inwonersparticipatie en neem daarbij ook de consequenties voor de uitvoering in overweging.                                                                                                                                                                                                                                                                    | Na jarenlange stilstand is er met de themaraad van september 2025 en de werkgroep participatie van november 2025 een serieuze stap gezet in het voeren van de discussie over de uitgangspunten van participatiebeleid. De zes gezamenlijk gedragen conclusies uit de werkgroep vormen een inhoudelijk vertrekpunt voor het verdere traject. In de actieve raadsinformatie van maart 2026 is aangekondigd dat er samen met de raad ambities en richtlijnen voor inwonerparticipatie worden vastgesteld, waarbij ook de consequenties voor de uitvoering een plek krijgen via de interne organisatielijijn. |
| 8. Heb daarin in het bijzonder aandacht voor de rollen en verantwoordelijkheden voor de raad en maak afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatie geïnformeerd wordt, op een dusdanige wijze dat de raad zijn verantwoordelijkheden waar kan maken.                                                                                                                                                                        | Concrete afspraken over het moment en de wijze waarop de raad over participatie wordt geïnformeerd zijn nog niet gemaakt. Een eerste stap is gezet via conclusie 5 van de werkgroep participatie, waarin is vastgelegd dat de raad op twee momenten betrokken wil worden: vooraf bij de verkenning van de participatieopdracht en achteraf bij oplevering en besluitvorming. Dit zijn echter nog geen concrete werkafspraken                                                                                                                                                                              |
| 9. Maak onderling afspraken over de invulling van die rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Deze aanbeveling sluit nauw aan bij aanbeveling 8 en kent een vergelijkbaar beeld. Concrete en onderling vastgelegde afspraken over de praktische invulling van rollen en verantwoordelijkheden bij participatie ontbreken nog. Conclusie 5 van de werkgroep participatie is een eerste stap in deze richting, maar betreft een gedeelde ambitie en nog geen vastgelegde werkafpraak. De uitwerking daarvan is voorzien bij de vaststelling van de kaders en de participatieverordening in 2026.                                                                                                          |
| 10. Volg en bespreek de ontwikkelingen en ervaringen met inwonersparticipatie en gebruik de daaraan te ontlelen inzichten voor het versterken van de eigen verantwoordelijkheden en rol.                                                                                                                                                                                                                                                             | Zie eerder aanbeveling 5; Een structurele cyclus waarbij de raad ontwikkelingen en ervaringen met inwonersparticipatie volgt, bespreekt en gebruikt om de eigen rol te versterken heeft niet plaatsgevonden.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

Figuur 6. Opvolging aanbevelingen 2021

<sup>100</sup> Gemeente Heerde (24 juni 2024). *Behandeling volkshuisvestingsprogramma 2024-2028*.



## 5.4. Toets op de normen

| Aspect       | Norm                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Participatie | <ol style="list-style-type: none"><li>1. De raad heeft tijdig duidelijk participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld.</li><li>2. Het huidige participatiebeleid onder de Omgevingswet bouwt herleidbaar voort op de conclusies en aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek (2021).</li></ol> |

### Norm 1

Deze norm bestaat uit twee delen: tijdigheid en duidelijkheid. De raad heeft met het Participatiebeleid fysieke leefomgeving in 2021, tijdig het huidige participatiebeleid onder de Omgevingswet vastgesteld. Tegelijkertijd blijkt uit recente informatie over participatie dat de raad, het college én de organisatie de wens delen om het ervaren ongemak rond participatieprocessen te verminderen. Daarnaast is er vanuit de ambtelijke organisatie behoefte aan duidelijke(re) richtlijnen, waaronder eisen voor een navolgbaar en zorgvuldig proces. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er nog geen sprake lijkt te zijn van “duidelijk” participatiebeleid. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

### Norm 2

Uit de recente informatie over het huidige traject rondom participatie blijkt dat er aandacht besteed lijkt te gaan worden aan een aantal aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek van 2021. Tegelijkertijd constateren we dat expliciete opvolging van de aanbevelingen stil heeft gelegen en dat eerdere conclusies over het ontbreken van duidelijk beleid nog steeds lijken te gelden. De aanbevelingen uit het rapport zijn niet direct verwerkt in het participatiebeleid onder de Omgevingswet. Daarmee wordt niet voldaan aan de norm.



## Bijlage 1 – Participatie bij kerninstrumenten Omgevingswet

De gemeente is verplicht plaats te vinden bij de totstandkoming van de kerninstrumenten onder de Omgevingswet. Participatie heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de omgevingsvisie<sup>101</sup> en het Volkshuisvestingsprogramma<sup>102</sup>. Daarnaast wordt er gesproken over participatie bij het opstellen van het Warmteprogramma.<sup>103</sup>

### **Participatie bij totstandkoming omgevingsvisie**

In paragraaf 1.3 van “Heerde van de toekomst” wordt beschreven hoe participatie een rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van deze visie.<sup>104</sup> Zo wordt uitgelegd dat de participatiestrategie voor de visie tot stand is gekomen met behulp van het Pro Demos afwegingskader en de kritische blik van de raadsklankbordgroep Omgevingswet en de raads werkgroep Democratische verbinding. Bij de totstandkoming van de visie hebben in eerste instantie professionals een hoofdrol gehad samen met de netwerkpartners. De omgevingsvisie zelf is ontwikkeld samen met de netwerkpartners. Inwoners zijn tijdens het proces benaderd om uitwerkingen van de visie te toetsen en ook om aanvullingen op te halen.

Er zijn verschillende manieren gebruikt om in gesprek te gaan met netwerkpartners en inwoners bij de uitvoering van de participatiestrategie. Zo zijn er brainstormsessies en bijeenkomsten georganiseerd, vragenlijsten uitgestuurd en was er de mogelijkheid om online te participeren en meer te weten te komen over het proces. Deze mogelijkheden zijn verder ondersteund door communicatie via de communicatiekanalen van de gemeente Heerde en één-op-één gesprekken tussen wethouders en inwoners.

### **Participatie bij totstandkoming Volkshuisvestingsprogramma**

Bij de totstandkoming van het Volkshuisvestingsprogramma is participatie door verschillende stakeholders gefaciliteerd. Zo hebben er meerdere stakeholdersbijeenkomsten plaats gevonden met belangenorganisaties, zoals de Huurdersraad Triada, de Adviesraad Sociaal Domein Heerde en Platform Gehandicaptenbeleid Heerde. Daarnaast zijn professionals van verschillende organisaties en marktpartijen die actief zijn in de gemeente op het gebied van wonen, woningbouw, zorg en/of welzijn (zoals makelaars, ontwikkelaars en zorginstellingen) betrokken. Zij hebben de mogelijkheid gehad om in meerdere bijeenkomsten mee te denken, input te leveren en te reflecteren op het programma. De input van de stakeholders is zo goed als mogelijk verwerkt in het programma. Daarnaast zijn de stakeholders verder betrokken bij de uitvoering van het Volkshuisvestingsprogramma.<sup>105</sup>

### **Participatie bij totstandkoming Warmteprogramma**

Er worden wat betreft participatie een aantal uitgangspunten beschreven bij het opstellen van het Warmteprogramma. Zo dienen professionele stakeholders onderdeel uit te maken van de projectgroep. Daarnaast dienen zij betrokken te worden in de uitvoering van het Warmteprogramma. De bewoners worden geïnformeerd over het concept (ontwerp-) Warmteprogramma door middel van een bewonersavond. Naast informeren, worden de bewoners in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze op het definitieve Warmteprogramma in te dienen. Tenslotte worden na de vaststelling van het Warmteprogramma de uitvoeringsplannen opgesteld. Dit gebeurt per wijk/buurt, waarbij samen met bewoners gestuurd wordt op het maken van gezamenlijk gedragen keuzes.<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.11.

<sup>102</sup> Gemeente Heerde (24 juni 2024). *Raadsvoorstel Volkshuisvestingsprogramma Heerde 2024-2028*.

<sup>103</sup> Gemeente Heerde (9 maart 2026). *Presentatie Warmteprogramma Heerde*.

<sup>104</sup> Gemeente Heerde (27 mei 2024). *Heerde van de toekomst*, p.11.

<sup>105</sup> Gemeente Heerde (24 juni 2024). *Raadsvoorstel Volkshuisvestingsprogramma Heerde 2024-2028*.

<sup>106</sup> Ibid.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.