



REKENKAMER

Hoogheemraadschap
Hollands Noorderkwartier



Deel 1

Regie op water

Onderzoek naar samenwerking
HHNK met ketenpartners
in het kader van invoering
van de omgevingswet

Interviews
gehouden
in 2024

Rapportage:
28/09/2025

Onderzoekers: Leny van Duivenvoorde en Arja Kapitein



Inhoud

Voorwoord	2
1. Bestuurlijke nota	3
Conclusies en aanbevelingen	3
1.1. Conclusies	3
1.2. Aanbevelingen	7
2. Bestuurlijke reactie	9
3. Nawoord rekenkamer	10

Deel 2 Nota van Bevindingen	11
--------------------------------------	-----------

Voorwoord

Met veel plezier presenteert de Rekenkamer Hoogheemraadschap Noorderkwartier dit rapport waarin de vraag centraal staat hoe externe partners, interne medewerkers en bestuurders ervaren hoe HHNK zijn rol pakt voor de weging van waterbelangen bij externe partijen in de ruimtelijke ontwikkeling.

De (nieuwe) Omgevingswet heeft de rollen en verantwoordelijkheden van decentrale overheden met betrekking tot het thema 'Water' ten opzichte van elkaar nogal veranderd. Daarom vond de rekenkamer een (primair extern gerichte) terugblik op de invoering van deze wet nuttig.

De invoeringsdatum van de Omgevingswet is vele malen door het Rijk uitgesteld. Vanaf 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. HHNK heeft besloten om bij de invoering de nadruk te leggen op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), met als doel onder meer het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving.

Voor het onderzoek hebben we naast documentenonderzoek informatieve en verhelderende interviews gehouden met zowel gemeenten, provincie, een omgevingsdienst en een projectontwikkelaar. Ook hebben we zowel ambtelijk als bestuurlijk met een aantal mensen gesproken binnen het HHNK.

Wij zijn verheugd als Rekenkamer te constateren dat de ketenpartners tevreden zijn over de kennis van HHNK en de intentie tot samenwerken. Zeker ook omdat wij als Rekenkamer ook hebben vastgesteld dat de intrinsieke motivatie van de mensen (ambtenaren en bestuurders) die zich hiermee bezighouden hoog is.

Desalniettemin heeft de rekenkamer ook vastgesteld dat de rol en de positie van HHNK en specifiek van het Algemeen Bestuur vooral op het gebied van samenwerking op basis van visie verbeterd kan worden. Wij hebben dat vastgelegd in de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer heeft het vertrouwen dat hierdoor een goed gesprek tussen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur op gang kan komen, waarbij het de wens is om de proactieve, gestructureerde samenwerking en regierol vanuit het waterbelang in de Omgevingswet met de ketenpartners meer centraal te stellen. Dat is deels een kwestie van het ontwikkelen van visie en deels het verstevigen van de positie van het in ieder geval het Algemeen Bestuur.

Rest mij nog alle geïnterviewde ketenpartners, bestuurders en ambtenaren hartelijk te bedanken voor hun positieve medewerking tijdens het onderzoek.

Leny van Duivenvoorde
Voorzitter Rekenkamer HHNK



1.1. Conclusies

1. HHNK is met de invoering Omgevingswet in een afhankelijker positie gekomen richting zijn ketenpartners

De Omgevingswet verplicht waterschappen niet om een Omgevingsvisie (Watervisie) te ontwikkelen. Het verdwijnen van de verplichte watertoets maakt dat water bij andere overheden aan belang zou kunnen inboeten. Het waterschap moet dus zoeken op welke wijze via samenwerking met externe partners water een plaats krijgt bij besluiten over de fysieke omgeving. De belangen van de externe partners zijn veel breder dan alleen het waterbelang. Er is een grote strijd gaande rondom het gebruik van de ruimte voor andere belangen als woningen, energie, natuur, landbouw, infrastructuur, defensie etc. Het waterbelang staat dus niet automatisch op nummer een. Er kan zelfs sprake zijn van tegengestelde belangen.

Onder de Omgevingswet hebben de provincie en gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte en dat betekent dat HHNK bij de ketenpartners alerter moet zijn op het borgen van het waterbelang. Verder is met de invoering van de Omgevingswet de nadruk komen te liggen op wat is toegestaan (ja mits) en niet meer op hetgeen niet mag (nee tenzij). Dat betekent dat er bij het bepalen van de strategische kaders meer aandacht moet zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingen en het borgen van het waterbelang. Een waterschap moet dus vooraf bepalen wat de ambities zijn en hoe daarop aan de voorkant effectief ingezet kan worden, zodanig dat het waterbelang (tijdig)

geborgd wordt. Deze veranderingen hebben impact op de werkwijze van HHNK en maken dat HHNK in een afhankelijker positie is gekomen richting zijn ketenpartners.

2. HHNK heeft de invoering Omgevingswet operationeel voortvarend opgepakt richting zijn ketenpartners

De organisatie is voortvarend gestart met de eerste stappen voor de nieuwe werkwijze en de ontwikkelingen voor de invoering van de Omgevingswet met oog op de samenwerking met ketenpartners. De invoering van de Omgevingswet is bij HHNK tot 2024 getrokken door een programmamanager Omgevingswet. HHNK heeft bij de invoering van de Omgevingswet de focus gelegd op de implementatie van het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) systeem. Dit is verklaarbaar, omdat het systeem een essentieel onderdeel van de Omgevingswet is. Het DSO moet de één loket/overheid-gedachte digitaal faciliteren en vormt het platform waar alle overheden, partners, (maatschappelijke) organisaties en de samenleving terecht kunnen voor hun informatie en het indienen van aanvragen. Het DSO bestaat uit een landelijk deel en een lokaal deel (eigen software per overheid).

3. Alle ketenpartners geven aan dat zij de samenwerking met HHNK als positief ervaren. Het is echter wel reactief van aard. Met name op strategische aspecten

HHNK heeft betrokkenheid getoond en input geleverd bij omgevingsvisies en omgevingsplannen van andere bestuursorganen. Alle partijen zijn in het algemeen te spreken over de samenwerking met HHNK. Alle gesproken gemeenten geven aan dat op uitvoeringsniveau de samenwerking goed verloopt. Hierbij houdt HHNK rekening met onder andere de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het principe van "Water en Bodem Sturend". Ook blijft HHNK investeren in de samenwerking met haar ketenpartners vanuit de Omgevingswet-gedachte "één overheid" en is zij gericht op consensus. HHNK heeft meer mensen in dienst genomen die in staat zijn om relaties met de externe partners aan te gaan en te onderhouden. Ketenpartners ervaren dat medewerkers van HHNK collegiaal en constructief zijn en beschikken over inhoudelijk goede technische en inhoudelijke kennis. Een goed voorbeeld van samenwerking is de pilot indirecte lozing met de Omgevingsdienst, maar er is behoefte aan intensivering van die samenwerking.

Er zijn ook gemeenten die ervaring hebben dat HHNK reactief is. Kortom de samenwerking is goed vanuit de kennis en ervaring, maar als voorbeeld HHNK heeft zich nog beperkt hard gemaakt voor een hoofdstuk water in de omgevingsvisie van gemeenten

en ook bij indirecte lozingen zijn er verbetermogelijkheden in de samenwerking. Ook bestaat het risico dat HHNK te reactief is en de keuzes overlaat aan andere overheden. Het gevolg hiervan kan zijn dat er bij plannen en vergunningen onvoldoende rekening wordt gehouden met het waterbelang.

4. HHNK heeft oog voor de benodigde (strategische) cultuuromslag die de Omgevingswet vereist, maar dit wordt nog niet herkend door alle ketenpartners

In interne rapportages is vroegtijdig gesignaleerd dat de Omgevingswet een (cultuur-)ontwikkeling van HHNK vereist. In de rapportages staat dat de organisatie zich zal moeten transformeren tot een (meer) naar buiten gerichte organisatie. Van 'nee tenzij', naar 'ja mits' en van 'alleen toetsen' naar 'ook adviseren en informeren'. Dit vraagt een andere inzet van medewerkers van HHNK naast technische kennis en ervaring is dan ook tactisch en strategisch kunnen schakelen met politieke en bestuurlijke sensitiviteit cruciaal.

Er zijn ketenpartners die ervaring hebben dat HHNK reactief en relatief onzichtbaar is, waardoor de cultuuromslag nog niet herkend wordt. Het borgen van het waterbelang is kwetsbaar en de ervaring van een aantal stakeholders is dat zij zelf initiatief moeten nemen om HHNK erbij te betrekken.





5. HHNK heeft de Omgevingswet beleidsarm ingevoerd, maar zonder (nog) concreet te maken hoe het waterschap belang wordt geborgd richting de ketenpartners; dat zorgt voor druk op de samenwerking

HHNK heeft gekozen om geen Omgevingsvisie te ontwikkelen, maar er zijn waterschappen die daarvoor juist wel bewust hebben gekozen. Het Waterplan 2022 en het Deltaplan 2012 leveren bouwstenen op voor inbreng vanuit HHNK richting de omgevingsvisies van gemeenten. Beide documenten zijn van een tijd terug en deels verouderd. Wel is HHNK op dit moment bezig met het ontwikkelen van een Toekomstvisie voor 2050. (Nog) niet duidelijk is of en zo ja op welke wijze de beleidskeuzes voor de Omgevingsvisie daarin meegenomen worden.

Hoewel een Omgevingsvisie voor een Waterschap niet verplicht is, kan een zogeheten Waterschapsvisie een waardevol instrument zijn om de lange termijn kaders en ambities van het waterschap te verduidelijken en om draagvlak te creëren voor het beleid bij andere overheden, inwoners en bedrijven. HHNK heeft gekozen om geen Waterschapsvisie te ontwikkelen.

Echter, zonder heldere kaders komen HHNK medewerkers in gesprekken met ketenpartners mogelijk in een reactieve stand en komt de samenwerking onder druk. HHNK zal moeten beargumenteren waarom het iets wel of niet wil. Een duidelijke visie op het beheergebied als geheel en de gebieden daarbinnen maakt het makkelijker om het gesprek met andere overheden over de verweving van het water(schaps)belang in de omgevingsvisies en -plannen te voeren. Bij de meeste ketenpartners is behoefte aan scherpe adviezen op het gebied van water en een actievere rol op het gebied van gezamenlijke strategie. Ook hebben diverse geïnterviewde HHNK medewerkers behoefte aan meer samenwerking en afstemming met de ketenpartners met daarbij duidelijk de verantwoordelijkheden. De Watervisie wordt daarbij als optie genoemd. In de vastgestelde begroting voor 2025 heeft HHNK opgenomen te werken aan de doorontwikkeling van het gedachtegoed van de Omgevingswet. Ook in het Waterplan heeft HHNK vastgelegd dat het blijft investeren in de samenwerking met haar ketenpartners vanuit de Omgevingswet-gedachte "één overheid". Maar concreet heeft HHNK niet vastgelegd wat dit betekent en hoe het waterschapsbelang moet worden geborgd richting ketenpartners.

6. AB HHNK pakt nog beperkt zijn kaderstellende rol zowel richting Omgevingswet als richting de samenwerking met ketenpartners

Met de constatering dat de strategische beleidsvorming voor water plaatsvindt in de integrale omgevingsvisies van Rijk, provincies en gemeenten, in combinatie met het feit dat HHNK geen Watervisie heeft, is het voor AB leden lastig duidelijk te hebben wat hun rol precies is bij de Omgevingswet. AB leden zijn niet altijd aangehaakt of bekend met alle ontwikkelingen rondom de Omgevingswet, alleen bij specifieke ontwikkelingen zoals het peilbesluit zijn AB leden betrokken. Een watervisie geeft het AB een duidelijk document om over te spreken en om haar kader scheppende rol gestalte te geven. De kader scheppende rol is veel lastiger in te vullen als de visie van het waterschap door de organisatie in contacten met gemeenten en provincie wordt uitgedragen zonder dat er een document aan ten grondslag ligt. Er zou - een beetje venijnig - aan kunnen worden toegevoegd: "Het Ab staat op deze manier buiten spel."

Kortom het AB pakt nog beperkt zijn kaderstellende rol, waarin het AB keuzes kan maken, zoals bij de Waterschapsverordening op het gebied van teeltvrije zones en verplichte klimaatregels. De controlerende rol van het AB verandert niet onder de Omgevingswet. Daarbij geldt – niet anders dan bij ander beleid – dat hoe concreter en duidelijker omschreven de ambities/kaders, de beleidsdoelen en de inspanningen zijn hoe beter controle mogelijk is.

7. Risico van te late- of teveel betrokkenheid van HHNK bestuurders

Door een beperkte invulling van de rol van bestuurders ontstaat het risico dat ze te laat worden betrokken, of dat ze als een van de vele partijen (en dan gelijkwaardig aan bijvoorbeeld de lokale visvereniging) worden gezien. Ook kan het zijn dat de bestuurders juist te veel betrokken worden (waardoor HHNK-bestuurders niet weten waarom ze bij bepaalde bijeenkomsten aanwezig moeten zijn en ondertussen grote agendaproblemen krijgen door de veelheid van bijeenkomsten).



1.2. Aanbevelingen

Aanbeveling 1:**Overweeg als AB of een Watervisie van waarde is voor HHNK en pak in ieder geval meer de kaderstellende rol**

Neem als AB, vanuit de eigen kaderstellende verantwoordelijkheid, een besluit of een Watervisie in het kader van de Omgevingswet moet worden ontwikkeld of niet. Neem dit besluit vanuit een zorgvuldige afweging (met voor- en nadelen van het ontwikkelen van een Watervisie) waarbij wordt bepaald welke toegevoegde waarde een Watervisie heeft. Hiervoor heeft het AB vanuit het DB en de organisatie heldere HHNK uitgangspunten nodig. Weet hierbij dat een Watervisie geen complete, integrale omgevingsvisie is vanwege de focus op water. Als besloten wordt om geen Watervisie te ontwikkelen, zorg dan als AB voor een alternatief. Een alternatief om invulling te geven aan de kaders en ambities met betrekking tot de fysieke leefomgeving.

Denk daarbij aan een hoofdstuk of onderdeel in de Toekomstvisie.

Ook de waterschapsverordening vraagt van het AB om keuzes te maken en een visie te ontwikkelen. Het gaat hierbij immers om de (ambitie) keuze in de geest van de Omgevingswet, van het 'nee tenzij' naar 'ja mits'. Het zijn kaderstellende keuzes:

- Wat willen we als HHNK (blijven) beschermen met regels?
- Wat willen we als HHNK meer ruimte geven door middel van deregulering?
- Welke waarden willen we als HHNK duidelijk neerzetten?

Helderheid over de visie waar HHNK naartoe wil gaan, is een bouwsteen voor een constructieve en effectieve samenwerking met externe ketenpartners en voor positiebepaling van de HHNK medewerkers in deze samenwerking.

Aanbeveling 2:**Pak als AB vanuit visie en kaders een proactieve rol richting ketenpartners**

Het effectief pakken van zijn rol als AB vraagt in de eerste plaats om visie en kaders zoals in de eerste aanbeveling omschreven. Onderdeel bij het invullen van de visie en kaders is dat AB leden moeten kijken naar de impact van de veranderende rol van HHNK in de samenwerking in het kader van de Omgevingswet met ketenpartners en wat dat concreet betekent voor de eigen rol. Voorkomen moet worden dat er te veel over niet tot weinig beïnvloedbare juridische aspecten wordt gesproken of te veel in onnodige details. De focus moet liggen op de visie en kaders. Een visie die verbinding maakt en aansluiting zoekt bij de belangen van ketenpartners.

Een effectieve rol vraagt ook om proactiviteit van AB-leden, die de taal van collega-overheden verstaan en spreken. Voor een effectieve samenwerking is het van belang dat (volks)vertegenwoordigers in het werkgebied van HHNK op structurele basis met elkaar in contact staan en dat AB leden zich verdiepen in provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisie/plannen met betrekking tot het water thema. AB leden kunnen door regelmatig contact met bestuurders en politici van mede-overheden beter bepalen welke thema's wel en welke niet (meer) om lokale kaderstelling en controle vragen. Zo kunnen ze via hun collega's invloed uitoefenen op de coalitieprogramma's van de mede-overheden.

Aanbeveling 3:**Concretiseer de samenwerking met de ketenpartners: zorg daarin voor een goede positionering en regie**

Investeer als HHNK (DB en ambtelijke organisatie) in het tijdig vergaren van kennis en informatie over belangen, ambities en prioriteiten en veranderingen daarin van de overheden en partners in het werkgebied van HHNK, opdat het waterbelang geborgd kan blijven.

Het is belangrijk om ambities en kaders rondom het beschermen van het waterbelang goed concreet uit te werken, zodat het voor iedereen intern en extern duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en op basis van welke criteria HHNK adviseert. Hiervoor is het dan ook van belang dat de interne afstemming en rollen (AB, DB, ambtelijke organisatie) over de contacten in het werkgebied structureel zijn ingericht.

Vanuit de ambities en kaders kan HHNK meer concreet een set aan processen en procedures ontwikkelen waarmee het duidelijk aangeeft wat HHNK wil beschermen met regels en wat niet. Hiervoor zou HHNK zich moeten verdiepen in de processen bij de externe partners en de door hen te maken keuzes (wanneer wordt welk besluit genomen). Zorg daarbij voor tijdige informatie over de waterbelangen bij de door externe ketenpartners te maken keuzes. Hiermee ontstaat een situatie waarin HHNK meer ruimte kan geven aan ontwikkelingen, maar op bepaalde thema's of in bepaalde gebieden afwegingsruimte heeft om (strengere) regels te stellen. Dit past goed in de lijn die HHNK heeft ingezet (namelijk het verder ontwikkelen vanuit de Omgevingswet), om samen met de externe partners naar oplossingen te zoeken als het waterbelang onder druk komt te staan. Tevens sluit dit aan op behoefte van ketenpartners aan kennis van HHNK over de wateruitdagingen, gemaakt voor een hoofdstuk water in de omgevingsvisie van gemeenten

en ook bij indirecte lozingen zijn er verbetermogelijkheden in de samenwerking. Ook bestaat het risico dat HHNK te reactief is en de keuzes overlaat aan andere overheden. Het gevolg hiervan kan zijn dat er bij plannen en vergunningen onvoldoende rekening wordt gehouden met het waterbelang.

Aanbeveling 4:**Investeer in een meer proactieve naar buitengerichte organisatie**

Bij besluiten met ketenpartners zou HHNK een proactieve positie in moeten nemen. Hiervoor heeft HHNK de technische kennis en expertise, goede gebiedskennis en uitvoeringsgerichtheid in huis. Het zijn gewaardeerde kwaliteiten die passen bij het waterschap als beheerorganisatie en blijvend van waarde zijn. Wees daar trots op!

Echter, zijn extra vaardigheden nodig voor een (meer) naar buiten gerichte organisatie die zich in een vroeg stadium met ketenpartners verbindt. Van 'nee tenzij', naar 'ja mits' en van 'alleen toetsen' naar ook 'adviseren', 'informer', en 'onderhandelen'. Uitgaande van vastgestelde criteria hiervoor. Dit vraagt een andere inzet van medewerkers van HHNK. Naast technische kennis en ervaring is tactisch en strategisch kunnen schakelen met politieke en bestuurlijke sensitiviteit cruciaal. Intern betekent dit dat medewerkers van HHNK in staat moeten zijn integraal te denken en handelen. Met als sleutelwoorden informeren, communiceren en afstemmen met als doel maximale borging van het waterbelang bij ketenpartners van HHNK.



Aanleiding

De rekenkamer heeft in 2024 onderzoek gedaan naar de samenwerking HHNK met ketenpartners in het kader van de invoering van de Omgevingswet. Dit onderzoek is met waardering en dank ontvangen. De inzichten zijn in overweging genomen en beschouwd in het licht van het uitgevoerde onderzoek en de ontwikkelingen die HHNK sindsdien heeft doorgemaakt. De rekenkamer heeft om een bestuurlijke reactie gevraagd, welke onderstaand wordt gegeven.

Aanbevelingen

1. Overweeg als AB of een Watervisie van waarde is voor HHNK en pak in ieder geval meer een kaderstellende rol.

Reactie

De rekenkamer heeft deze aanbeveling opgesteld vanuit de behoefte om invulling te geven aan kaders en ambities met betrekking tot de fysieke leefomgeving. HHNK werkt inmiddels aan de Toekomstvisie 2050+. Dit is een opdracht vanuit het algemeen bestuur (AB). Met het opstellen van deze Toekomstvisie werken we aan een visie en aan kaders waarmee het beleid en de regelgeving verder kan worden uitgewerkt, aangepast of verbeterd. Met deze Toekomstvisie en de verdere uitwerking in het Waterbeheerprogramma (Waterplan) kan richting onze partners invulling worden gegeven aan bijvoorbeeld ruimtelijke plannen en omgevingsvisies. Een Watervisie is daarmee op dit moment niet van toegevoegde waarde. Voor de Waterschapsverordening heeft het AB een richting vastgesteld; van 'nee tenzij' naar 'ja mits'. Bij aanpassingen van de verordening zal steeds de toets moeten worden gedaan of met de voorgestelde regels wordt voldaan aan dit principe. Zo wordt dit beleid door het AB getoetst en geborgd.

2. Pak als AB vanuit visie en kaders een proactieve rol richting ketenpartners

Reactie

Het AB heeft een kaderstellende rol. Beleid en regelgeving van HHNK wordt vastgesteld door het AB. Onder de Omgevingswet zijn het Waterbeheerplan (Waterplan) en de waterschapsverordening hierbij belangrijke instrumenten voor het hoogheemraadschap. Voor de waterschapsverordening heeft het AB de bevoegdheid om beleidsarme wijzigingen door te voeren naar het DB gedelegeerd (artikel 2.8 Omgevingswet). Met het proces om te komen tot een Toekomstvisie 2050+ werkt het AB aan kaders om de gesprekken met de ketenpartners verder vorm te geven. Het dagelijks bestuur (DB) is eerste bestuurlijk aanspreekpunt voor onze partners waar het gaat om de uitvoering van visie en beleid. AB leden zijn de ambassadeurs van HHNK. We zien vanuit onze ketenpartners een beweging dat AB leden vaker worden betrokken bij planvorming. In het proces om te komen tot de Toekomstvisie (fase 3) gaan we als DB en AB over onze Toekomstvisie 2050+ in gesprek met onze stakeholders.

3. Concretiseer de samenwerking met de ketenpartners: zorg daarin voor een goede positionering en regie

Reactie

Met de komst van de Omgevingswet en het rijksbeleid 'rekening houden met Water en Bodem', is HHNK in een andere positie terecht gekomen ten opzichte van de ketenpartners. HHNK wordt steeds vroeger betrokken in het proces en wordt om advies gevraagd en niet om een toets (zoals in het Watertoets proces). Om dit goed te kunnen doen is bij een aantal gebiedsprocessen (zoals bijvoorbeeld de NOVEX-gebieden) geïnvesteerd in de samenwerking met de ketenpartners en is inzicht gekregen in de belangen van partners en de governance. Vanuit HHNK is voor deze processen vanuit het huidige beleid ons belang en een strategie bepaald. Met deze aanpak gaat HHNK de komende periode verder invulling geven aan de concretisering van de samenwerking. De samenwerking met gemeenten is al geruime tijd goed. Wij blijven continu inzetten op deze samenwerking. Wij nemen de aanbeveling ter harte en nemen haar mee in de reeds ingezette ontwikkeling.

4. Investeer in een meer proactieve naar buitengerichte organisatie

Reactie

Onder voorgaande aanbeveling is een toelichting gegeven hoe HHNK toewerkt naar een meer naar buitengerichte organisatie. Wij kijken met een constructieve bril naar de adviezen en nemen deze mee in de verdere ontwikkeling van onze organisatie.

Met vriendelijke groet,
namens het college van dijkgraaf en hoogheemraden,

de secretaris,



M.J. Kuipers

de voorzitter,



ir. R.P.G. Bosma



Dank voor positieve reactie

De Rekenkamer (RK) is verheugd dat het onderzoek naar “Samenwerking HHNK met ketenpartners in het kader van de invoering van de Omgevingswet” met dank en waardering is ontvangen. De RK heeft op de bestuurlijk reactie nog enkele aanvullende opmerkingen.

Visie en kaders

De RK neemt kennis van het voorstel om de aanbeveling de Watervisie in de Toekomstvisie 2050+ en de uitwerking hiervan in het Waterbeheerprogramma op te nemen. Een Watervisie is daarmee op dit moment volgens het DB niet van toegevoegde waarde. In conclusies van het onderzoek geeft de RK juist aan dat nu, na de start van de Omgevingswet op 01 januari 2024, de vraag om kaders urgent is. Ook gemeenten ontwikkelen zich verder en idealiter zou HHNK daarop tijdig een duidelijke positie in moeten nemen.

De uitkomst van de Toekomstvisie en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's nemen nog geruime tijd in beslag. Immers van de vier fases is tot nu toe alleen de eerste fase uitgevoerd.

Scherpere kaders maken het werk voor medewerkers en externe partijen effectiever en efficiënter. Dat zou zomaar eens zichtbaar kunnen worden in de vermindering van de doorlooptijd bij het afhandelen van complexe vergunningsaanvragen, zoals in de behandeling van de Meerjaren Begroting 2026-2030 aan de orde is gekomen.

De RK blijft van mening, dat vooruitlopend op de uitwerking van de Watervisie, het Algemeen Bestuur (AB) zijn verantwoordelijkheid zou moeten pakken en nu kaders zou moeten stellen voor de Omgevingswet in de vorm van een Watervisie. De Watervisie is hiermee dan een bouwsteen die gebruikt kan worden in de Toekomstvisie 2050+.

Overeenkomsten met Stakeholdersonderzoek

Hoewel de RK niet op de hoogte was van het Stakeholdersonderzoek in dezelfde periode dat zij haar onderzoek uitvoerde, herkent zij de uitkomsten van dit onderzoek. Niet verrassend komt de belangrijkste conclusie van dit stakeholdersonderzoek overeen met de conclusies van ons onderzoek. Met name met de conclusies 3 en 4 en de aanbevelingen 2, 3 en 4. Zie de volgende quote uit het stakeholdersonderzoek.

“De organisatie wordt gezien als een betrouwbare en deskundige organisatie, die goed invulling geeft aan haar wettelijke taken en van essentiële waarde is in het leefbaar houden van Noord-Holland.

Echter, de buitenwereld ervaart HHNK ook als een gesloten en conservatief bolwerk, die onvoldoende omgevingsbewust is en de samenwerking opzoekt.

De kern van de adviezen vanuit strategische relaties is dat HHNK veel meer naar buiten moet treden, zichtbaar moet zijn in waar het voor staat en gaat, en de samenwerking moet zoeken met de omgeving.”

Pro-actieve rol en houding

De RK adviseert het AB om zowel de aanbevelingen uit het Stakeholders onderzoek als uit het onderzoek van de RK te betrekken bij het expert onderzoek (fase 3 van ontwikkeling Toekomstvisie 2050+).

Tevens adviseert de RK op basis van de nu al bekende uitkomsten uit de onderzoeken niet alleen te werken aan een proactieve rol van de HHNK organisatie en het DB, maar ook van AB leden. Juist vanuit de kaderstellende verantwoordelijkheid kan het AB een proactieve rol pakken richting de ketenpartners en bepalen welke thema's belangrijk zijn.





Deel 2

Regie op water

Nota van Bevindingen Onderzoek Omgevingswet

Interviews
gehouden
in 2024
Rapportage:
28/09/2025

Onderzoekers: Leny van Duivenvoorde en Arja Kapitein

Inhoud

1.	Inleiding	15
2.	Opzet van het onderzoek	16
3.	Context Omgevingswet	18
3.1.	Bijzonderheden Omgevingswet	18
3.2.	Opgaven voor het waterschap	20
3.3.	Afweging belangen	20
4.	Invoering Omgevingswet bij HHNK	22
4.1.	Invoering Omgevingswet HHNK	22
4.2.	Belangrijkste instrumenten Omgevingswet	23
4.3.	Beleid, visie en plannen HHNK	23
4.4.	Verordeningen en vergunningen	25
4.5.	Bestuurlijke verantwoordelijkheden Omgevingswet	26
4.6.	Samenvatting Invoering Omgevingswet bij HHNK	26
5.	Bevindingen	27
5.1.	Extern perspectief: gemeenten	27
5.2.	Extern perspectief provincie, omgevingsdienst en projectontwikkelaar	34
5.3.	Intern perspectief	39
	Bijlage 1 Geïnterviewden	47
	Bijlage 2 Gebruikte documenten en webpagina's	49
	Bijlage 3 Normenkader en onderzoeksvragen Flevoland	51
	Bijlage 4 Vragenlijst	53
	Bijlage 5 Gebruikte afkortingen	56

Aanleiding rekenkamer onderzoek en invoering Omgevingswet

De Omgevingswet is een Nederlandse wet die een verregaande vereenvoudiging van het stelsel van wetgeving voor de ontwikkeling en het beheer van de (fysieke) leefomgeving (omgevingsrecht) beoogt, door tientallen wetten en honderden regels te bundelen in één nieuwe wet. Dit is inclusief relevante wetten voor Waterschappen en daarmee dus zeer relevant voor HHNK.

De wet betekent een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels op het terrein van water, lucht, bodem, natuur, infrastructuur, gebouwen en cultureel erfgoed.

Vanwege de omvang wordt het ook wel de grootste wetswijziging sinds 1848 genoemd.

Onderdeel is een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), met als doel onder meer het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving.

De wet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Qua beleid is bij HHNK gekozen voor het tijdig invoeren van de nieuwe systemen en werkwijzen (beleidsarm).

De rekenkamer vraagt zich af hoe het HHNK betrokken is geweest bij de nu aanwezige en nog te maken omgevingsvisies/plannen (belangrijke instrumenten van de Omgevingswet) bij haar ketenpartners, met name gemeenten. De Omgevingswet vraagt namelijk om nauwe samenwerking en afstemming in de keten om te komen tot gezamenlijke afstemming en besluitvorming met gemeenten, de provincie Noord-Holland en andere belanghebbenden.

Opzet Nota van Bevindingen

Deze Nota van Bevindingen is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 staat de werkwijze beschreven, inclusief doel en gehanteerde principes van het onderzoek;
- In hoofdstuk 3 staat de externe context beschreven omdat dit grote impact heeft op de veranderingen in samenwerking met ketenpartners. Het begint met een aantal belangrijke principes van de Omgevingswet. Vervolgens zijn een aantal externe relevante opgaven en belangen voor HHNK aangegeven;
- In hoofdstuk 4 staat beschreven hoe de invoering van de Omgevingswet bij HHNK heeft plaatsgevonden met focus op de samenwerking met keten partners;
- In hoofdstuk 5 staan de belangrijkste bevindingen uit de interviews. Dus de belangrijkste resultaten van dit onderzoek.



2 | Opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk worden het doel, de vraagstelling, de werkwijze en de aard van het onderzoek beschreven.

Doel van het onderzoek: beeld externe samenwerking HHNK

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen hoe HHNK zijn rol pakt voor de weging van de waterbelangen bij externe partijen in de ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij rekening houdend met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Het beeld dat hierbij naar voren komt, geeft niet alleen een beeld over de invoering van de Omgevingswet zelf, maar ook hoe HHNK met haar ketenpartners omgaat.

Vraagstelling onderzoek

De hoofdvragen luiden als volgt:

1. Op welke wijze pakt HHNK zijn rol bij de toepassing van de Omgevingswet (omgevingsvisie, plan en vergunningen) richting externe partijen als provincie en gemeenten, zodat de waterbelangen in de (integrale) ruimtelijke ontwikkelingen voldoende worden meegenomen?
2. Hoe geeft het AB invulling aan de kaderstellende-en controlerende rol in dit proces?

Wat wel en niet onderdeel van dit onderzoek

Het centrale thema is de afweging van het waterbelang bij het gebruik van de verschillende Omgevingswet-instrumenten door ketenpartners in samenwerking met HHNK.

Dit onderzoek gaat wel over:

- Hoe HHNK met haar ketenpartners samenwerkt op het gebied van de Omgevingswet.
- Het beeld van deze samenwerking van de kant van HHNK zelf en het beeld van een aantal gemeenten, de provincie, een omgevingsdienst en een projectontwikkelaar.

Waar dit onderzoek niet over gaat:

- Technische/ICT aspecten van de invoering van de Omgevingswet;
- Een evaluatie van de voorbereiding van de invoering van de Omgevingswet door HHNK;
- Een diepgaande evaluatie van individuele cases;
- Cijfers en een statistische analyse.

Aard van het onderzoek: kwalitatief

Gezien de aard van de vraagstelling (onderzoek naar de wijze is dit onderzoek kwalitatief van aard). Het onderzoek geeft weer hoe externe partners, interne medewerkers en bestuurders ervaren hoe HHNK het waterbelang in het kader van de Omgevingswet meeweegt en hoe HHNK daar probeert sturing aan te geven. Uiteindelijk zal dit onderzoek inzicht geven in de vraag of er verbeteringen zijn aan te geven vanuit de analyses die op grond van interviews met genoemde betrokkenen naar voren komen.



Documentstudie en interviews

De onderzoekers hebben de volgende soorten bronnen van informatie gebruikt:

- Diverse publicaties (zie bijlage 2 Gebruikte documenten) ter oriëntatie en verdieping op de Omgevingswet;
- Met de (voormalige) programmamanager Omgevingswet is een eerste lijst met namen voor interviews gemaakt. De onderzoekers hebben deze lijst overgenomen, omdat die al een breed pallet van de externe stakeholders van HHNK bevat;
- Bij de keuze van externe partners is gekozen voor een aantal gemeenten waar HHNK zowel intensief, vanwege grote projecten, als minder intensief mee heeft samengewerkt. Daarnaast is gekozen voor enkele andere belangrijke ketenpartners als provincie, omgevingsdienst en een projectontwikkelaar om een totaal en representatief beeld van de samenwerking in de keten te krijgen;
- Bij de externe partners is gekozen voor interviews met ambtenaren, omdat vooral zij samenwerken met HHNK;
- Bij de keuze van namen van interne ambtenaren, is gekozen voor een brede selectie van mensen die direct met externe partners werken en voor mensen die verantwoordelijk zijn voor deze samenwerking;
- Daarnaast is gesproken met enkele bestuurders (vanuit Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur) om een beeld te krijgen hoe bestuurlijk tegen de samenwerking wordt aangekeken.
- Vervolgens hebben de onderzoekers daar nog een aantal organisaties aan toegevoegd, gebaseerd op uitkomsten van de eerste gesprekken. De complete lijst is in bijlage 1 terug te vinden.

Totaal hebben er interviews plaatsgevonden met zeven gemeenten, drie andere ketenpartners, acht HHNK ambtenaren en drie bestuurders. Hierdoor is een brede afspiegeling van de externe partners en de eigen organisatie van HHNK bereikt.

In bijlage 4 staan de door de onderzoekers gebruikte vragenlijsten. De vragenlijsten zijn gebaseerd op de vragen van het onderzoek. Het onderzoek naar de Omgevingswet van een aantal rekenkamers uit Flevoland is hierbij een inspiratiebron geweest. Met name het Normenkader (zie bijlage 3).

De laatste vraag van de interviews was: welke tips heeft u voor HHNK of voor het Algemeen Bestuur (AB) met betrekking tot de Omgevingswet? Wij hebben deze tips evenals de risico's die uit de gevoerde gesprekken naar voren kwamen in hoofdstuk 5 de bevindingen verwerkt.

De (vertrouwelijke) verslagen van de interviews, zijn voorgelegd aan en waar nodig gecorrigeerd door de geïnterviewden. De bevindingen uit de verslagen zijn gebruikt om de Nota van bevindingen op te stellen.

Samenvatting opzet onderzoek

Een beschrijvend en beeldvormend onderzoek naar de samenwerking in het kader van de nieuwe Omgevingswet van HHNK met externe ketenpartners op basis van tien externe interviews, negen interviews met interne ambtenaren en drie bestuurders. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen hoe HHNK zijn rol pakt voor de weging van de waterbelangen bij externe partijen in de ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij rekening houdend met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Het onderzoek is kwalitatief van aard.

3 | Context Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt de context van de Omgevingswet beschreven in relatie tot de opgaven en belangen van het Waterschap.

Het hoofdstuk bestaat uit de volgende paragrafen:

- 3.1. Bijzonderheden Omgevingswet: grootste wetswijziging sedert 1848, samenwerking ketenpartners, visie Unie van Waterschappen;
- 3.2. Opgaven waar het waterschap voor staat: klimaatverandering, bodemdaling;
- 3.3. Afweging belangen: Waterberging, woningbouw, energieopwekking, energie adaptatie, infrastructuur en natuur.
- 3.4 Samenvatting context Omgevingswet.

3.1 | Bijzonderheden Omgevingswet

Oorsprong in een tijd met weinig ruimtelijke uitdagingen

De eerste ontwikkeling van de Omgevingswet vond plaats in de periode van Rutte I. Het ministerie VROM werd opgeheven, want in de toenmalige tijdsgeest leefde het beeld dat Nederland min of meer klaar was wat betreft ruimtelijke ontwikkelingen en de opgaven in Nederland niet meer zo groot waren. Nu wordt Nederland als relatief vol ervaren, Bovendien zijn er gigantische opgaven in de woningbouw en infrastructuur. Overheden staan voor grote opgaven en alles moet kunnen maar tegelijkertijd knelt de ruimte en de menskracht in een steeds complexere wereld. Door de huidige discussies over het gebruik van de ruimte ontstaat spanning tussen de verschillende systemen bij de verschillende overheden, regels en belangen.

Met het verdwijnen van de verplichte watertoets, krijgt de samenwerking van het waterschap met gemeenten een fundamenteel ander karakter. Dit betreft een karakterverandering van controlerend naar adviserend en samenwerkend.

Er zijn dus grenzen die knellen, maar de wens (intentie Omgevingswet) is ook om te versnellen en te versimpelen.

Vrijblijvende 'weging waterbelang' vervangt verplichte watertoets

Een voor de waterschappen strategisch grote verandering met de invoering van de Omgevingswet, is de vervanging van de verplichte watertoets door de **'weging van het waterbelang'**. Het doel blijft hetzelfde, namelijk het rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen.

De 'weging van waterbelang' is een bepaling in de Omgevingswet om partijen die een ontwikkeling starten aan te sporen om vroegtijdig met het waterschap in gesprek te gaan over het bodem en watersysteem. Afstemming voor omgevingsvisies en omgevingsplannen gaat vooral over het gelijktrekken van regelgeving (omgevingsplan), borgen van belangen van HHNK in de visies (bijvoorbeeld voor ruimtereserveringen waterkeringen). De 'weging van het waterbelang' kan ook gaan over een ontwikkellocatie. Dit heeft dus met elkaar te maken maar is ook weer niet helemaal hetzelfde.

Bij de vaststelling van het omgevingsplan moet de gemeente voor het waterbelang de opvattingen van de waterbeheerder betrekken. Er gelden geen regels of verplichtingen voor hoe de gemeente het waterschap hierbij betreft. De gemeente is vrij om hier zelf invulling aan te geven.

“Nee, tenzij” wordt “ja, mits”

Een andere belangrijke en relevante wijziging is de toepassing van het principe “ja, mits” als vervanger van het principe “nee tenzij” bij te nemen besluiten rondom vergunningen. Ook deze verandering beïnvloedt de werkwijze van betrokken ambtenaren en de samenwerking tussen ketenpartners in aanzienlijke mate.

Bij HHNK is hiervoor de waterschapsverordening aangepast naar ja mits en de regels zijn meer doelgericht ingestoken in plaats van normgericht.

Meer samenwerking nodig vanwege “één loket” en een integrale visie

De intentie van de Omgevingswet is om te gaan werken met minder regels en met één loket voor de inwoners en aanvragers van vergunningen. En met een integrale omgevingsvisie met samenhangende oplossingen voor specifieke gebiedsuitdagingen. Dit vraagt om een nauwe afstemming en samenwerking tussen relevante overheidspartijen zoals rijk, provincie, waterschappen en gemeenten. Daar ligt meteen ook een grote uitdaging, omdat van oudsher gewerkt wordt met gescheiden afdelingen en overheden. Hierbij heeft iedere overheid haar eigen beleidsvisie, eigen plannen en eigen processen. Soms wel en soms niet expliciet gemaakt.

Visie Unie van Waterschappen op Omgevingswet

De Unie van Waterschappen heeft helder en duidelijk omschreven **wat het belang** is van de Omgevingswet voor de waterschappen in haar visie (zie ook de documenten genoemd in bijlage 2).

In essentie komt deze visie neer op:

- Steun voor de komst van de Omgevingswet: minder regels, integrale benadering, snellere besluitvorming;
- Water is onlosmakelijk verbonden aan grote opgaven als klimaatverandering, energietransitie, veiligheid, natuur, recreatie etc.;
- Andere manier van denken en doen: “Ja mits”, in plaats van “nee tenzij”, vertrouwen, ruimte voor initiatief/innovatie, flexibel en samenhangend;
- Het begrip “weging van het waterbelang” vervangt de watertoets;
- De “weging van het waterbelang” is (nog) niet wettelijk verplicht en moet daarom procesmatig een goede plaats in het proces van samenwerking krijgen.

De Omgevingswet geeft de instrumenten aan de waterschappen om het waterbelang mee te nemen in de afwegingen door andere overheden. Echter, met beperkte mogelijkheden voor afdwingen. Dus is samenwerking met andere ketenpartijen om het water belang goed te dienen, van groot belang.

3.2 | Opgaven voor het waterschap

Er zijn vele grote opgaven voor waterschappen. Naast haar reguliere opgaven, wordt van waterschappen ook verwacht dat zij bijdragen aan maatregelen met betrekking tot klimaatverandering, energietransitie, veiligheid, natuur, recreatie en bodemdaling.

In deze paragraaf gaan we op twee belangrijke opgaven wat dieper in, omdat daar de impact op waterschappen komende jaren naar verwachting extra groot zal zijn. Op deze wijze willen de onderzoekers van de rekenkamer aangeven hoe groot de wateropgaven zijn en hoe groot het belang is van de rol van waterschappen om het ‘waterbelang’ te borgen.

Extreme droogte en wateroverlast

In de inleiding van het visiedocument van de Unie van Waterschappen ‘**Samenwerken aan een toekomstbestendig platteland**’ staat de volgende tekst die relevant is in relatie tot de Omgevingswet:

“Extreme hoosbuien en extreme droogte hebben steeds meer impact op Nederland. Als we in de toekomst nog prettig willen wonen, werken en recreëren, zijn er maatregelen nodig. Waar we vroeger het water naar onze hand konden zetten, moeten we ons nu aanpassen aan het water. De grenzen van ons watersysteem zijn bereikt. Tegelijkertijd zien we ook dat bedrijfsrisico's van agrarische ondernemers, zoals schade door wateroverlast of droogte, toenemen en gaat de biodiversiteit achteruit. Dit vraagt om actie. “We moeten samen leren omgaan met deze veranderingen en ons watersysteem zo robuust mogelijk maken.”

Bodemdaling impact

Een andere relevante ontwikkeling is de nu gaande bodemdaling. Bodemdaling heeft grote impact op de mogelijkheden van inrichting van het gebied. Het meest duidelijk komt deze problematiek naar voren in het veenweidegebied. Een belangrijk deel van het grondgebied waar HHNK in opereert, is veenweidegebied.

Het RLI (Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur) heeft hier een **advies** over geschreven, waarin zij aangeeft hoe groot de consequenties zijn van bodemdaling (“miljarden schade als er niets gebeurt”). De Unie van Waterschappen bracht bij haar **inbreng** in het commissiedebat funderingsproblematiek 13 februari 2025 haar zorgen over schade door bodemdaling en watertekorten naar voren. Met name bij nieuwbouw moet water en bodem een leidende rol spelen om nieuwe verzakkingen en watertekorten te beperken.

3.3 | Afweging belangen

In deze paragraaf gaan we in op het waterbelang in relatie tot andere belangen. Er zijn grote ontwikkelingen gaande, die maken dat de noodzaak van “weging van het waterbelang” steeds groter wordt. In bijlage 2 staat een selectie van stukken en rapporten van de Unie van Waterschappen, het Rijk, de Provincie en diverse adviesorganisaties die hier een indruk van geven. Hierin is te lezen hoe fundamenteel en van strategisch belang de strijd om het ‘waterbelang’ is, maar dat desondanks niet vanzelfsprekend gekozen wordt voor het waterbelang.



Andere belangen dan waterbelangen

Waterberging, woningbouw, energie transitie, infrastructuur en natuur zijn enkele voorbeelden van een strijd om de ruimte. Er zullen komende tijd veel (politieke) keuzes gemaakt moeten worden hoe met de beperkt beschikbare ruimte om te gaan. In het **voorontwerp van de nota Ruimte** die het kabinet wilde gaan maken voor het jaar 2050 (met een doorkijk naar 2100) staat dat de kwaliteit van ons water- en bodemsysteem doorwerkt in alle water keuzes die de ruimtelijke keuzes beïnvloeden. Niet alleen voor landbouw en natuur, maar ook voor de industrie en woningbouw.

Specifiek: afweging belang woningbouw en water

De druk op de samenwerking van de waterschappen met de gemeenten wordt steeds groter door de enorme woningtekorten in Nederland. Het kan meer gaan schuren. Bijvoorbeeld bij de bouwplannen van Gouda in de polder Zuidplas (laagste punt van Nederland) en van Almere voor de grote nieuwe wijk Pampus. De voorzitter van de Unie van Waterschappen, legt in een **interview op Nieuwsuur** uit dat door klimaatextremen de sponswerking van de bodem van groot belang is om water te kunnen opnemen en afgeven. En dat dit niet lukt als er huizen en andere verhardingen op gebouwd zijn. Ook is er ruimte voor water nodig en die ruimte is schaars. Maar waterschappen zien ook het belang van woningbouw en willen daar aan bijdragen. Dit vraagt om slimme keuzes. Zeker omdat bij bouwplannen het gebied wordt ingericht voor vele jaren. Bij foute keuzes zijn er risico's van bijvoorbeeld water door de voordeur en ondergelopen kelders.

Bevinding Unie van Waterschappen: geen opvolging adviezen?

Waar de Unie van Waterschappen zich zorgen over maakt, is niet dat de waterschappen geen goede adviezen geven aan gemeenten. Maar wel dat gemeenten geen opvolging geven aan deze adviezen. Dit vraagt dus om een goede samenwerking in een zorgvuldig proces.

3.4 | Samenvatting context Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is voor de waterschappen strategisch een grote verandering. De verplichte watertoets wordt namelijk vervangen door de 'weging van het waterbelang'. De samenwerking van het waterschap met gemeenten krijgt daardoor een fundamenteel ander karakter. Namelijk van controlerend naar adviserend en samenwerkend. Een andere belangrijke en relevante wijziging is de toepassing van het principe "ja, mits" als vervanger van het principe "nee tenzij" bij te nemen besluiten rondom vergunningen. Deze verandering heeft impact op de werkwijze van HHNK. Het waterschap heeft vele grote opgaven, zoals extreme droogte, wateroverlast en de impact van bodemdaling. De kwaliteit van het bodem- en watersysteem beïnvloedt de ruimtelijke ontwikkelingen. Samenwerking wordt nog belangrijker om ervoor te zorgen dat de adviezen van waterschappen omarmd worden.

4 | Invoering Omgevingswet bij HHNK

In dit hoofdstuk staat beschreven hoe de Omgevingswet is ingevoerd bij HHNK. Inclusief de instrumenten voor de Omgevingswet. Daarbij wordt inzicht gegeven in relevante beleidsdocumenten, visie en plannen van het HHNK.

4.1 | Invoering Omgevingswet HHNK

Invoering per 1 januari 2024

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. Dus ook bij HHNK. De invoeringsdatum van de Omgevingswet is vele malen door het Rijk uitgesteld, waardoor de gehele voorbereidingsperiode ook telkens is verlengd. Het implementatieprogramma is bij HHNK tot 2024 getrokken door een programmamanager Omgevingswet. Deze ambtenaar heeft de organisatie voorbereid op de eerste stappen voor de nieuwe werkwijze met vooral aandacht voor de principes 'ja mits' en meer doelgerichte dan normgerichte regels voor de Waterschapsverordening. De implementatie heeft qua beleid bewust beleidsarm plaatsgevonden.



Focus op ICT bij invoering

Onderdeel van de Omgevingswet is een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), met als doel onder meer het beschikbaar stellen van informatie over de fysieke leefomgeving. Dit als (ICT) hulpmiddel ter ondersteuning van de Omgevingswet-processen. Het DSO is complex en is dan ook een belangrijke reden van het vaak uitstellen van de Omgevingswet.

Externe samenwerking ter voorbereiding van invoering

Extern is met verschillende gemeenten samengewerkt ter voorbereiding van de invoering. Bij verschillende gemeenten in het HHNK-gebied zijn RIO's actief geweest. RIO's, **Regionale Implementatie Coaches Omgevingswet**, hebben als aanspreekpunt in de regio de nodige voorbereidingen gedaan voor implementatie van de Omgevingswet. Daar waar nodig waren medewerkers van HHNK aangehaakt. In dit proces zijn werkafspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).



4.2 | Belangrijkste instrumenten Omgevingswet

Door de diverse overheden worden verschillende Omgevingswet-instrumenten gebruikt. Deze heten soms weer net even anders dan de instrumenten die Waterschappen gebruiken. Dit is relevant om elkaars werkwijze in de keten goed te kunnen begrijpen en daarom staan deze in de onderstaande tabel naast elkaar in dit rapport.

Wat	Naam bij provincie	Naam bij gemeente	Naam bij HHNK
Omgevingsvisie	Omgevingsvisie	Omgevingsvisie (sommige gemeenten moeten deze nog bepalen, andere gemeenten zijn al toe aan een actualisatie)	Niet aanwezig, wel Deltaplan 2012 (breder dan een Omgevingsvisie)
Omgevingsverordening	Omgevingsverordening	Nvt	Waterschapsverordening
Omgevingsplan	Nvt	Omgevingsplan, rechtsopvolger van Bestemmingsplan en andere gemeentelijke verordeningen	Naam bij HHNK Waterplan 2022 - 2027 Formele naam: Waterbeheerprogramma
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning (alleen bij grote trajecten met provinciaal belang)	Omgevingsvergunning (dagelijks werk)	Waterschapsvergunning (dagelijks werk) = omgevingsvergunning voor waterschapsactiviteiten

Tabel 1 | Overzicht belangrijkste Omgevingswet instrumenten bij de verschillende overheden
(Bron: Instrumentenkoffer Landelijk Gebied)

Daarnaast worden er nog meer instrumenten genoemd in de Omgevingswet, maar deze zijn in dit onderzoek verder niet aan de orde gekomen: zoals Projectbesluit, Programma en Gedoogplicht.

4.3 | Beleid, visie en plannen HHNK

HHNK beleid en visie in relatie tot Omgevingswet¹

Voor waterschappen is het niet verplicht, om een omgevingsvisie (Watervisie) te ontwikkelen. Er zijn waterschappen die bewust gekozen hebben om wel een omgevingsvisie (Watervisie) vast te stellen, met als reden om zo beter het gesprek aan te kunnen gaan met andere bestuursorganen in de regio.

Hieronder volgen de aanwezige en in ontwikkeling zijnde beleidsdocumenten op basis waarvan de implementatie plaatsvindt.

• Deltaplan (2012):

Dit is de huidige plan visie en input voor toekomstige visies. Hierin zitten nog geen thema's zoals droogte en de funderingsproblematiek. Bij het maken van dit plan was nog weinig bekend over een Omgevingswet;

• Waterplan (waterbeheerprogramma):

koers voor 2022-2027:
Mede door de Omgevingswet (een waterbeheerprogramma is een verplicht onderdeel, bij HHNK heet dit een Waterplan) heeft HHNK in 2022 een waterplan opgesteld:

de 'Koers voor 2022-2027'. Het document moet minimaal eens in de zes jaar worden geactualiseerd. De voorbereidingen voor een nieuw waterplan zijn inmiddels gestart;

- In het **Meerjarenplan 2025-2029** staat aangegeven dat HHNK de ambitie heeft om de Omgevingswet door te ontwikkelen binnen HHNK, invulling te geven aan het participatiebeleid en de samenwerking met ketenpartners wil doorontwikkelen. Met andere woorden, de implementatie is nog niet klaar en zal verder doorontwikkeld worden;

Elementen die in een omgevingsvisie zouden passen worden, als dit van belang is, op hoofdlijnen meegenomen in de Toekomstvisie 2050+. Maar het is niet zo dat die elementen concreet als een hoofdstuk in de Toekomstvisie terug te vinden zullen zijn. In het uitwerkingsprogramma van de Toekomstvisie zullen deze punten wel expliciet aan de orde komen.

Het Waterplan en het Deltaplan leveren bouwstenen op voor inbreng vanuit HHNK richting de omgevingsvisies van gemeenten. Het perspectief van een omgevingsvisie



• Toekomstvisie 2050+:

HHNK is begonnen met de voorbereidingen voor een Toekomstvisie 2050+. In deze visie worden op een breder niveau verschillende thema's uitgewerkt. Bijvoorbeeld waterveiligheid, ruimtelijke adaptatie en schoon water. Voor deze Toekomstvisie worden de bestaande plannen (Deltaplan en waterplan, zie hieronder) als input gebruikt. De Toekomstvisie wordt breder dan een omgevingsvisie.

voor gemeenten is anders dan voor waterschappen. Gemeenten hebben meer de focus op de RO opgaven (Ruimtelijke Ordening). HHNK kijkt breder naar het belang van bodem en water. HHNK kijkt niet alleen op strategisch, maar ook op tactisch en operationeel niveau naar de belangen van water en bodem.

¹. In het ambtelijk wederhoor werd gemeld dat HHNK niet gekozen heeft voor een Waterschapsvisie omdat dit in strijd zou zijn met het uitgangspunt van integraal werken in de OW.



Plannen in HHNK begroting

In de door het AB, op 20 november 2024, **vastgestelde begroting 2025** wordt zowel in het hoofdstuk “Bestuur en organisatie”, het onderdeel “Waterplan” als in het hoofdstuk “Bedrijfsvoering” het beleid beschreven ten aanzien van de Omgevingswet. Bij het onderdeel “Bestuur en organisatie” staat aangegeven dat er aandacht gegeven blijft worden aan leren en het verder doorontwikkelen van de werkprocessen. Ook blijft HHNK investeren in de samenwerking met haar ketenpartners vanuit de Omgevingswet-gedachte “één overheid”. Bij het onderdeel Waterplan staat beschreven dat HHNK blijft zoeken naar slimme oplossingen om de administratieve last te beperken en hoe de informatieplichten het meest efficiënt afgehandeld kunnen worden. Wederom staat daar dat HHNK investeert in de samenwerking met onze ketenpartners (gemeenten, omgevingsdiensten en RWS) vanuit de Omgevingswet-gedachte “Één overheid”.

Ook in het hoofdstuk Bedrijfsvoering staat omschreven dat HHNK blijft werken aan het doorontwikkelen van het gedachtegoed van de Omgevingswet. Idealiter komt HHNK tot een samenhangend, eenvoudig en flexibel kader, waarbij de nadruk ligt op kwaliteit, duurzaamheid en participatie. Het doel is de leefomgeving te beschermen en te verbeteren, terwijl het ook ruimte biedt voor maatschappelijke- en economische ontwikkelingen. Door betrokkenheid bij omgevingsvisies en omgevingsplannen van andere bestuursorganen, kan HHNK input leveren en helpen bij het vertalen van doelen en ambities. Hierbij houdt HHNK rekening met onder andere de Kader Richtlijn Water (KRW) en het principe van “Water en Bodem Sturend” en levert zij input conform deze wet- en regelgeving.

4.4 | Verordeningen en vergunningen

Waterschapsverordening HHNK

De **waterschapsverordening** berust op de Omgevingswet. Voorheen was dit de KEUR bij HHNK.

De waterschapsverordening is datgene waaraan aanvragen voor omgevingsvergunningen worden getoetst. Op 4 december 2024 is een nieuwe versie van de waterschapsverordening vastgesteld door het AB.

Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Dat nieuwe Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) beleid (inclusief doelen) is vastgesteld voor 2025 – 2029 door het Dagelijks Bestuur. Het AB is daarover geïnformeerd en heeft afgelopen september al via een themasessie de nodige informatie ontvangen over het VTH beleid bij HHNK.

Begin 2025 zal een onderzoek naar de huidige VTH-rollen & -verantwoordelijkheden van de Toezichtstaken worden afgerond. Vervolgens zal een VTH-uitvoeringsprogramma ontwikkeld worden. Hierin worden keuzes gemaakt op basis van de bestaande capaciteit en het VTH-beleid. Indien extra geld nodig is, zullen extra middelen vrijgemaakt moeten worden. Met name het principe “ja, mits” en de integrale benadering van de Omgevingswet hebben een serieuze impact op het VTH-beleid van HHNK.

4.5 | Bestuurlijke verantwoordelijkheden Omgevingswet

Bestuurlijke verantwoordelijkheden zullen ook doorontwikkeld worden

Bestuurlijk gezien liggen de verantwoordelijkheden als volgt:

- Totdat alle ontwikkelingen vanuit de Omgevingswet bij HHNK zijn ingevoerd, is de dijkgraaf algemeen portefeuillehouder van de Omgevingswet. Vanaf dat moment gaan de verantwoordelijkheden naar de lijn. Hier is voor gekozen omdat de invoering van de Omgevingswet politiek neutraal is. Vanaf het moment van implementatie hebben ook andere D&H-leden onderdelen van de Omgevingswet in hun portefeuille als onderdeel van hun reguliere werk.

Het AB is bevoegd tot het vaststellen van beleid en de controle daarop. De Omgevingswet vraagt dat het AB een actieve rol gaat spelen in de fase van visie en beleidsvorming; haar kaderstellende rol dus. Op dit moment is het logisch dat het AB wat op afstand staat omdat de Omgevingswet beleidsarm is overgegaan. De focus lag op een implementatie van de digitale oplossingen en op de omslag naar het ‘ja mits’ denken en doen.

4.6 | Samenvatting Invoering Omgevingswet bij HHNK

De focus bij de invoering bij de Omgevingswet lag bij de implementatie van het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) systeem. De principes “ja, mits” en meer doelgerichte dan normgerichte regels hebben impact op het VTH-beleid en de organisatie van HHNK. Daarom is gekozen om beleidsarm over te gaan. Beleidsrijke wijzigingen volgen op een later moment.

Extern heeft HHNK met verschillende gemeenten samengewerkt ter voorbereiding van de invoering. Voor waterschappen is het niet verplicht, om een omgevingsvisie (Watervisie) te ontwikkelen. Er zijn waterschappen die daarvoor juist wel bewust hebben gekozen. Het Waterplan en het Deltaplan leveren bouwstenen op voor inbreng vanuit HHNK richting de omgevingsvisies van gemeenten van het gedachtegoed van de Omgevingswet.

In de vastgestelde begroting voor 2025 heeft HHNK opgenomen te werken aan de doorontwikkeling van het gedachtegoed van de Omgevingswet.



5 | Bevindingen

In dit hoofdstuk schrijft de Rekenkamer eerst de bevindingen vanuit het extern perspectief vanuit de interviews met zeven van de totaal zeventien gemeenten uit HHNK-gebied. Alsmede de provincie, de omgevingsdienst en een projectontwikkelaar. Ook is er informatie van de websites van de externe ketenpartners gebruikt. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over het interne perspectief van de HHNK-organisatie.

De subparagrafen van het intern en extern perspectief geven de hoofdlijnen weer van wat in de interviews is gezegd. Het gaat hier om reflecties van verschillende betrokkenen op de toepassing van de Omgevingswet, ten aanzien van de waterbelangen in de (integrale) ruimtelijke ontwikkelingen en de analyse van de rekenkamer op die reflecties. In de subparagraaf quotes hebben we uitspraken opgenomen die een illustratie zijn van de analyse. De illustraties zijn niet limitatief, maar geven een beeld van de reflecties van de externe partners van het HHNK.

5.1 | Extern perspectief: gemeenten

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de bevindingen vanuit de focus van het onderzoek op basis van de interviews met zeven van de totaal zeventien gemeenten uit HHNK-gebied. Ook is er informatie van gemeentelijke websites gebruikt.

De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om bij het perspectief van de gemeenten de bevindingen volgens de onderstaande gedachtelijn te analyseren. Bij elke gedachtelijn vermeldt de Rekenkamer de door de geïnterviewden belangrijke quotes met sterke punten, tips en mogelijke risico's. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. Status van de omgevingsvisie. | 3. Samenwerking op uitvoeringsniveau |
| 2. Samenwerking op strategisch niveau | 4. Samenwerking op bestuurlijk en politiek niveau |

5.1.1 | Status van de omgevingsvisie

Stand van Zaken

Alle door de Rekenkamer gesproken gemeenten hebben een omgevingsvisie vastgesteld of zijn op dit moment bezig met de actualisatie hiervan. Er zijn gemeenten die gebiedsvisies aan het opstellen zijn. Bij alle gemeenten is het waterbelang een van de thema's, naast onder andere wonen, duurzaamheid, economie, mobiliteit. Op 1 januari 2027 moeten gemeenten beschikken over een omgevingsvisie die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet.

Betrokkenheid van HHNK bij totstandkoming omgevingsvisies

In de gemeenten die wij hebben gesproken is HHNK in meer of mindere mate betrokken of betrokken geweest bij de realisatie van de omgevingsvisie. In de meeste gevallen is HHNK betrokken bij het participatietraject als een van de stakeholders.

Sterke punten, tips en risico's

In de gesprekken met de gemeenten, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij het HHNK.

- **Sterk punt:** HHNK is als stakeholder betrokken geweest bij de totstandkoming van de omgevingsvisie.
- **Tip:** HHNK zou een sterkere positie krijgen binnen de overheden als zij de slag kunnen maken naar een organisatie met een duidelijke visie, die uitgedragen wordt zowel door bestuur als ambtenaren met heldere kaders, zonder daarbij de technische kennis ondergeschikt te maken.
- **Mogelijk risico:** Er is één gemeente waar er afspraken zijn gemaakt maar in de praktijk wordt er niet naar gekeken. Hierin kunnen mogelijk wel risico's ontstaan, omdat HHNK in een later stadium wordt betrokken.

5.1.2 | Samenwerking op strategisch niveau

Overleg op strategisch niveau

Met de Omgevingstafel wordt nog steeds gewerkt. Bij de implementatie van de Omgevingswet heeft het PMO (= Programma Managers Overleg van Programmamanagers van de Omgevingswet van 17 gemeenten, diverse gemeenschappelijke regelingen en HHNK, zoals veiligheidsregio en GGD) een cruciale rol gespeeld. Dit overleg is praktisch van aard en de samenwerking verloopt goed als het de simpele vergunningsaanvragen betreft, maar onvoldoende voor de grotere en complexere aanvragen.

Een gemeente heeft niet gekozen voor een reguliere regie/omgevingstafel maar voor een ander instrument. HHNK is hierin niet actief betrokken. Zodra een initiatief een project start, worden de stakeholders zoals HHNK in een vroeg stadium betrokken. Een risico zou kunnen zijn, dat HHNK te laat betrokken wordt bij de ontwikkelingen.

Betrokkenheid HHNK bij nieuwe ontwikkelingen

Alle gemeenten geven aan dat in het verleden altijd (vooraf) rekening werd gehouden met het waterbelang. De rol van HHNK was voornamelijk op waterveiligheid en waterkwantiteit. Nog niet alle gemeenten zijn zover dat zij het HHNK betrekken bij nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld omdat de gemeente de bestemmingsplannen eerst wil omzetten naar een omgevingsplan. HHNK wordt bij vijf van de zeven gemeenten betrokken bij de ontwikkeling van gebiedsvisies. Een gemeente geeft aan dat er wel ketenafspraken zijn, maar dat er in de praktijk niet naar wordt gekeken. Wat overigens niet tot problemen leidt. Hierin kunnen mogelijk wel risico's voor het waterbelang in de toekomst ontstaan, omdat HHNK in een later stadium wordt betrokken.



Sterke punten, tips en risico's

- **Sterk punt en tegelijkertijd ook mogelijk risico:** HHNK laat zich actief horen op een tijdig moment en zoekt ook gemeenten op. Maar er is ook een andere gemeente die de ervaring heeft dat men zelf de samenwerking moet zoeken. HHNK is reactief en relatief onzichtbaar, met name hoort men weinig op het gebied over invulling van een visie over 'Bodem en Water sturend'.
- **Tip:** De gebiedsvisies. Daar worden nu dus ook gebiedsplannen ontwikkeld en daar heeft een gemeente behoefte aan scherpe adviezen op het gebied van waterveiligheid en een actievere rol op het gebied van gezamenlijke strategie.

5.1.3 | Samenwerking op uitvoeringsniveau

Wijze van samenwerking

Als iemand iets wil (initiator), gaat hij naar het digitale omgevingsloket. Deze is in het Digitale Stelsel Omgevingswet gekoppeld aan het omgevingsplan, met meerdere lagen van regels die eronder staan van vergunningverlenende instanties. Het systeem geeft vervolgens inzicht welke instanties benaderd moeten worden. Via het Digitale Stelsel Omgevingswet komen dan de benodigde deelaanvragen bij elkaar voor de vergunningen. Dit is nieuw, maar de samenwerking werkt vaak nog op de oude manier: telefoon, e-mail.

Alle gesproken gemeenten geven aan dat op uitvoeringsniveau de samenwerking goed verloopt. Bij een gemeente wordt zelfs een wateradviseur van HHNK een dag per week ingezet.

Sterke punten, tips en risico's

In de gesprekken met de gemeenten, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij HHNK.

- **Sterk punt:** de medewerkers van HHNK zijn collegiaal, constructief en beschikken over inhoudelijk goede technische kennis. Bij alle casussen tot nu toe is prima ambtelijk samengewerkt.
- **Tip:** Een gemeente geeft aan dat de borging van integraliteit nu voor een groot deel gebaseerd is op ervaring. Misschien is het handig als er vanuit HHNK een soort stappenschema komt, op basis waarvan ook nieuwe collega's makkelijk kunnen zien welke waterbelangen geborgd moeten worden. En in welke gevallen HHNK betrokken kan/moet worden. Ook is het niet altijd duidelijk wie van HHNK een gemeente moet contacteren.
- **Mogelijk risico:** Door veel nieuwe RO-plannen wordt de beheertaak van HHNK omvangrijker, maar ook is de tendens dat de gemaalcapaciteit niet meer toereikend is in een gebied met uitbreidingsplannen.

5.1.4 | Samenwerking op bestuurlijk en politiek niveau

Rol HHNK

Regelmatig geven gemeenten aan dat de organisatie en het bestuur van HHNK onvoldoende proactief en naar buiten gericht is. Dit is volgens hen wel essentieel om de belangen van het water te borgen en kansen in een vroeg stadium te duiden en benutten. Als er concessies gedaan zouden moeten worden, kunnen er spanningen ontstaan. Als het al nodig zou zijn (de verwachting is dat dit via ambtelijke gesprekken opgelost zal kunnen worden), dan bestaat de escalatielijns uit het betrekken van het wederzijds bestuur. Uiteindelijk is het aan de politiek om keuzes te maken.

Waterschap visie HHNK

Vier gemeenten geven aan dat het wenselijk is als HHNK een eigen omgevingsvisie ontwikkelt, de zogenaamde "waterschap visie".

De ontwikkeling van een HHNK omgevingsvisie is volgens deze gemeenten een kans om de relatie met HHNK ook op een ander niveau te krijgen dan alleen operationeel. Als HHNK een eigen omgevingsvisie zou hebben (met daarin haar koers en ambities), zou dat gemeenten gaan helpen met het voeren van de gesprekken voor de omgevingsvisie.

Sterke punten, tips en risico's

In de gesprekken met de gemeenten, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij het HHNK.

- **Sterk punt:** HHNK laat zich wel actief horen op een tijdig moment, maar het is niet structureel ingeregeld.
- **Tip:** Een van de gemeenten geeft aan, dat HHNK zich hard zou moeten maken voor een hoofdstuk over water in de omgevingsvisie van gemeenten.
- **Mogelijk risico:** Daarnaast is uit de gesprekken ook het beeld ontstaan van een mogelijk risico voor HHNK. HHNK moet vanuit de zorgplicht water aangeven hoe er eventueel gebouwd kan worden en onder welke condities. Als onverantwoord wordt gebouwd (qua waterbelangen), dan zal het uiteindelijk voor toekomstige bewoners steeds lastiger worden om hypotheek en verzekeringen voor hun woningen te krijgen. HHNK heeft volgens een aantal geïnterviewden ook te maken met het fenomeen dat water en grondgebruik steeds meer een geldkwestie zijn geworden. Dit betreft ook de aansprakelijkheid voor gevolgen van overstromingen en wateroverlast. Als er uiteindelijk schade ontstaat door wateroverlast, wordt er toch naar HHNK gekeken. Terwijl HHNK vooraf de risico's had benoemd en advies had gegeven met de consequenties om dingen niet te doen.



5.1.5 | Samenvatting extern perspectief gemeenten

HHNK is veel wel, maar niet altijd betrokken geweest bij de ontwikkeling van de gemeentelijke omgevingsvisies. Hierbij heeft HHNK zich altijd deskundig en samenwerkend opgesteld, maar niet altijd even proactief. HHNK wordt nu bij vijf van de zeven gemeenten betrokken bij de ontwikkeling van gebiedsvisies. Alle gesproken gemeenten geven aan dat op uitvoeringsniveau de samenwerking goed verloopt. Regelmatig geven gemeenten aan dat de organisatie en het bestuur van HHNK onvoldoende proactief en naar buiten gericht is. Dit is volgens hen wel essentieel om de belangen van het water te borgen en kansen in vroeg stadium te duiden en te benutten. Vier gemeenten geven aan dat het wenselijk is als HHNK een eigen omgevingsvisie ontwikkelt, de zogenaamde “waterschap visie”.

5.2 | Extern perspectief provincie, omgevingsdienst en projectontwikkelaar

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de bevindingen vanuit de interviews met de bovenstaande ketenpartners uit HHNK gebied. Gezien de verschillende invalshoeken van deze partners, zijn de bevindingen per partner uitgewerkt. Hierbij is dezelfde lijn gevolgd als bij uitwerking van de bevindingen van de gemeenten.

5.2.1 Provincie Noord-Holland

5.2.2 Omgevingsdienst

5.2.3 Projectontwikkelaar

5.2.4 Samenvatting

5.2.1 | Provincie Noord-Holland

Status van de omgevingsvisie

De omgevingsvisie van de provincie is vastgesteld in 2018 en sindsdien zijn er een aantal ontwikkelingen geweest, waar volgens de provincie naast HHNK drie omgevingsdiensten (Noord-Holland Noord, IJmond, Noordzeekanaalgebied) actief bij betrokken zijn geweest. De provincie Noord-Holland werkt nu aan actualisatie van de omgevingsvisie. De manier waarop dat gebeurt is beschreven in de startnotitie **Regie op de Ruimte**, die is vastgesteld door de Provinciale Staten op 30 september 2024. Bij de actualisatie van de omgevingsvisie zullen de waterschappen actief betrokken worden.

Samenwerking op strategisch niveau

Ontwikkelperspectief NHN kader

De ruimtelijke opgaven in Noord-Holland worden steeds groter en complexer. Zo is er behoefte aan ruimte voor bijvoorbeeld wonen, mobiliteit, landbouw, natuur, bedrijven, water, energie en defensie. Deze uitdagingen houden niet op bij de gemeentegrenzen of deelregio's. Ze vragen om een aanpak op een hoger schaalniveau.

Samen met haar ketenpartners en stakeholders, bepaalt de provincie een regiovisie. Deze partijen tekenden de samenwerkingsovereenkomst om te komen tot het **Ontwikkelperspectief NHN**. Het gaat om zeventien gemeenten in Noord-Holland Noord Den Helder, Texel, Schagen, Hollands

Kroon, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Opmeer, Stede Broec, Medemblik, Alkmaar, Bergen, Castricum, Dijk en Waard, Heiloo en Uitgeest. Maar ook om het waterschap, zoals HHNK en natuurlijk de provincie.

Omgevingsverordening provincie

In de omgevingsverordening Noord-Holland 2022 (OVNH 2022), die geldt sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zijn alle provinciale regels samengevoegd op het gebied van natuur, milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimte en water. Hierdoor is het makkelijker om te zien welke regels waar gelden.

De procesgang met de omgevingsverordening is cyclisch van aard, vergelijkbaar met de Waterschapsverordening.

Echter soms maakt de provincie geen keuzes of wil ze geen dingen opleggen waarvan HHNK wel graag zou willen zien dat de provincie dit zou gaan doen. Een goede afbakening van wat HHNK en wat de provincie doet is van belang.

Denk hierbij aan de Waterschapsverordening. Daarin kunnen ook impopulaire maatregelen staan. Een voorbeeld hiervan is de Kaderrichtlijn Water.

In dit kader zijn er veel issues, zoals het kunnen instellen van teeltvrije zones. Dit kan HHNK via de Waterschapsverordening regelen.

Sterke punten, tips en risico's

In de gesprekken met de provincie, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij het HHNK.

- **Sterk punt:** De provincie is actief betrokken bij de ontwikkelingen Regie op Ruimte.
- **Tip:** Maak meer gebruik van het eigen instrumentarium, waarin HHNK zelf keuzes kan maken. Zoals bijvoorbeeld de Waterschapsverordening op het gebied van teeltvrije zones en verplichte klimaatregels.
- **Mogelijk risico:** Het subsidiariteitsbeginsel. Dat wil zeggen dat de provincie pas wat gaat regelen als er sprake is van een provinciale verantwoordelijkheid. En dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeente of HHNK kan worden behartigd. Dit heeft een mogelijk risico van vertraging, omdat zaken bij het HHNK niet tijdig opgepakt worden.

Samenwerking op uitvoeringsniveau

Ander soort verwachtingen vooraf rondom vergunningen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet werd volgens de provincie landelijk verwacht dat 80 procent van de aangevraagde vergunningen meervoudig zou zijn. Dit is echter volgens de ambtenaren van de provincie tot nu toe maar 10%.

Verwachtingen Provincie Noord-Holland aan HHNK

Afstemming vooraf is volgens de geïnterviewden cruciaal. Voorheen was HHNK vooral gericht op: zijn de gevolgen acceptabel, dan wordt onder strikte voorwaarden



een **vergunning** of ontheffing afgegeven (zoals in Keur, een voorloper van de huidige waterschapsverordening). Nu wordt er meer van waterschappen verwacht, omdat de wateropgave groter is geworden. Als voorbeeld worden de indirecte lozingen (lozingen van afvalwater door de bedrijven op het riool) genoemd die mogen worden toegelaten. Volgens de provincie is dit aan de waterschappen zelf, waarbij de inhoudelijke kennis van HHNK ruim voldoende en sterk is.

Afstemming

De provincie geeft aan op Vergunning Toezicht en Handhaving niveau goed samen te werken met de drie omgevingsdiensten in de provincie en de waterschappen. Het betreft de omgevingsdiensten: NH-Noord, IJmond en Noordzeekanaalgebied. In een vroegtijdig stadium vindt afstemming plaats en worden verbeteringen over en weer goed opgepakt. Daarnaast is persoonlijk contact belangrijk en dat gaat goed.

Sterke punten, tips en risico's

In het interview met de provincie, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij het HHNK.

- **Sterk punt:** Goede samenwerking met de drie omgevingsdiensten en HHNK, waarbij sprake is van een goed persoonlijk contact en de inhoudelijke kennis is voldoende.
- **Tip:** Bewustwording bij HHNK dat de Omgevingswet andere competenties vraagt van medewerkers, zoals proactief en integraal denken.
- **Mogelijk risico:** Als HHNK te afwachtend is en de keuzes overlaat aan andere overheden, bestaat het risico dat er bij plannen en vergunningen onvoldoende rekening wordt gehouden met de Kaderrichtlijn Water.

Samenwerking op bestuurlijk en politiek niveau

Belangen en overleg structuur

Geïnterviewden geven aan dat er in de praktijk weinig substantiële tegenstrijdige belangen zijn. Een enkele keer is iets bestuurlijk geagendeerd, bijvoorbeeld hoe invulling te geven aan de toezichtsrol (Toezichtsnotitie wordt geactualiseerd).

Er bestaan wel diverse structurele overleggen tussen bestuurders van HHNK en de provincie. Zoals één maal per jaar tussen gedeputeerde en dijkgraaf over RBP (Regionaal Water Beheer Programma) en Water Beheer Programma HHNK. Voorbeelden van thema's: Kader Richtlijn Water, Ruimtelijke Ordening/Omgevingsvisie en Gebiedsplannen en Waterveiligheid.

Daarnaast vindt ook incidentele afstemming plaats tussen gedeputeerde en relevante leden van het Dagelijks Bestuur over uitzonderingen en specifieke zaken en eenmaal per jaar tussen gedeputeerden en de drie dijkgraven gemeenschappelijk. De gespreksonderwerpen voor het structurele overleg zijn: vooral Waterveiligheid, toezichtsrol, en Kaderrichtlijn Water. Ambtenaren gaven aan niet duidelijk te hebben of er op politiek niveau samengewerkt wordt.

Waterschapsverordening HHNK

In het kader van de waterschapsverordening, werd de Provincie Noord Holland laat aangehaakt over het thema van de diepste polder en de besluitvormingsprocedure verliep heel formeel. De provincie kon, net als alle andere stakeholders, een zienswijze indienen. Het was volgens de provincie beter geweest als er tijdig afstemming had plaatsgevonden omdat het gaat over beleidswijzigingen.

Sterke punten, tips en risico's

In het interview met de provincie, zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's bij het HHNK.

- **Sterk punt:** Er zijn weinig substantiële tegenstrijdige belangen.
- **Tip:** Betrek bij de aanpassing van de waterverordening ketenpartners tijdig bij het proces. Volgens de provincie is er bij wijzigingen sprake van een beleidswijziging en worden rollen en verantwoordelijkheden duidelijker. Beleidsarm doet tekort aan de mogelijkheden voor het HHNK zelf.
- **Mogelijk risico:** Bij onvoldoende bestuurlijk structureel overleg, bestaat het risico dat nieuwe initiatieven te weinig in breder perspectief worden beoordeeld op basis van de uitgangspunten van water en bodem sturend, waardoor versnipperd beleid zou kunnen ontstaan.

5.2.2 | Extern perspectief: Omgevingsdienst

Status van de omgevingsvisie

De Omgevingsdienst heeft geen eigen omgevingsvisie. Binnen de Omgevingswet heeft het bestuur van een gemeente de primaire opdracht om een omgevingsvisie op te stellen. Ook heeft een waterschap de mogelijkheid om een omgevingsvisie te ontwikkelen. Die visies worden vervolgens vertaald naar omgevingsplannen. Op basis daarvan worden instrumenten voor toezicht en handhaving vastgesteld, die de omgevingsdiensten gaan inzetten. De handhaving verandert daarmee van taak- naar resultaatgericht. Dat heeft uiteraard ook gevolgen voor de werkzaamheden van de omgevingsdiensten.

Samenwerking op strategisch niveau

Waterlozingen

Volgens de geïnterviewde werken omgevingsdiensten samen met waterschappen. Uiteindelijk komt het water immers in het gemeentelijk riool en daarna in een Rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) van HHNK. HHNK moet met hun RWZI voldoen aan eisen waarmee zij vanuit RWZI mogen lozen op het oppervlaktewater.

De beheerder van het oppervlaktewater is HHNK. Daarnaast behoren directe lozingen tot het mandaat van HHNK.

De omgevingsdienst is met indirecte lozing betrokken (afvalwater van bedrijven



in gemeenten). Indirecte lozingen staan nu wat scherper verwoord in de waterschapsverordening. Voorheen stond dit woord er niet in. Indirecte lozingen komen nu terug via het begrip "toepassen van de zorgplicht". Dit vindt deze omgevingsdienst goed, want dat helpt hen in hun werk.

Sterk punt en een tip

In het interview met de omgevingsdienst zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten en een tip.

- **Sterk punt:** Indirecte lozingen staan nu wat scherper verwoord in de waterschapsverordening.
- **Tip:** Provincie, gemeenten, HHNK en omgevingsdiensten zouden zich meer gezamenlijk in moeten zetten voor de Kaderrichtlijn Water. Een voorbeeld is de lozing van het water, zowel oppervlaktewater als afvalwater van bedrijven en gemeenten.

Samenwerking op uitvoerend niveau

Pilot

In 2023 is een pilot gestart voor samenwerking rondom indirecte lozingen met HHNK. Er wordt samen opgetrokken. Deze samenwerking wordt als goed ervaren. De intenties zijn goed van beide kanten en de wil is er. Soms laat de samenwerking iets te wensen over in de uitvoering. Bijvoorbeeld laat of geen advies krijgen (mogelijk door een wisseling van de wacht, door ziektes, of door ondercapaciteit). De uitvoering van de samenwerking kan versterkt worden in de praktijk. Het zou mooi zijn, volgens de geïnterviewde, als medewerkers onderling uitgewisseld worden door HHNK en Omgevingsdienst.

De pilot indirecte lozingen is van belang gezien de grote uitdagingen zoals schaarste, kwaliteit en veiligheid op het gebied van water. Op dit gebied loopt de samenwerking niet optimaal volgens de omgevingsdienst en daardoor is operationeel afstemmen een uitdaging.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

Een belangrijk onderdeel zijn de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), de gevaarlijkste stoffen voor mens en milieu. Het streven is om de ZZS uit de leefomgeving te weren. De Omgevingswet en onderliggende besluiten stellen daarom regels aan de ZZS die kunnen vrijkomen bij bedrijfsmatige activiteiten. Op dit moment voeren de omgevingsdiensten inventarisaties uit op ZZS stoffen. Als ze stoffen vinden die niet vergund zijn, gaan ze in gesprek met de organisatie die loost en indien nodig moeten aanvullende vergunningen aangevraagd worden. Stel actualisatie van vergunningen is nodig, dan moet de omgevingsdienst aan het waterschap (vrijblijvend) advies vragen.

VTH-taken Omgevingsdienst

Ook de omgevingsdienst doet aan vergunningverleningen en heeft VTH-taken. Sinds de invoering van de Omgevingswet betekent dit: als iemand iets wil (initiator), gaat hij of zij naar het integrale omgevingsloket. Maar de samenwerking werkt vaak nog op de oude manier: telefoon, e-mail. Er is in het eerste half jaar van 2024 geen samenwerkingsverzoek geweest.

Weging waterbelang

Voorheen werden zo vroeg als mogelijk waterschappen betrokken bij aanvragen voor vergunningverlening, is de ervaring van de Omgevingsdienst. Dit was verplicht in het kader van de watertoets. Het uiteindelijke toetsmoment was de vergunningverlening. Nu gaat het alleen om advies voor de weging van het waterbelang. Het waterschap staat dus zwakker. Waarbij er natuurlijk geen problemen mogen zijn met de waterschapsverordening van HHNK, want uiteindelijk is het waterschap die de watervergunning verleend.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's

In het interview met de omgevingsdienst zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten en tip mogelijke risico's.

- **Sterk punt en tip:** Hoewel de samenwerking in de pilot indirecte lozing goed is, wordt de omgevingsdienst niet overal bij betrokken. Zij vinden dat de ambtelijke samenwerking intensiever zou kunnen. Een vervolgtraject voor een gezamenlijke handhavings-strategie op het gebied van indirecte lozingen zou nuttig zijn.
- **Mogelijke risico's:** De huidige werking van het digitale systeem in de praktijk, waardoor informatie onduidelijk is of verkokerd.

Samenwerking op bestuurlijk en politiek niveau

Geen directe relatie bestuurlijk

De omgevingsdienst is uitvoerend en heeft geen directe relatie met bestuurlijke/politieke zaken. Ook samen afstemmen op beleidsmatig/regelgeving niveau is daardoor niet aan de orde (bijvoorbeeld aanpassing Waterschapsverordening).

Tip

In het interview met de omgevingsdienst is de volgende tip meegegeven aan de rekenkamer.

- **Tip:** het is van belang om het AB van HHNK te informeren over wat er in de praktijk gebeurt. De geïnterviewde van de Omgevingsdienst geeft aan te willen intensiveren in de samenwerking, zoals een vervolg op de pilot intensieve lozingen.



Status van de omgevingsvisie

Visie projectontwikkelaar

Een projectontwikkelaar heeft een eigen visie en ambitie, geen omgevingsvisie. De ambitie van de geïnterviewde projectontwikkelaar is betaalbare woningbouw, woningbouw als aanjager voor duurzame landschappelijke ontwikkeling (bodem, water e.d.) en lerende organisatie. Samengevat in een nieuwe term: "Landschappelijk ontwikkelen".

Samenwerking op strategisch niveau

Verantwoordelijkheid voor water nemen

Meer initiatief van HHNK, in het licht van de Omgevingswet, zou volgens de ontwikkelaar positief zijn. Vooral om los te komen van hoe het altijd ging. Het was een toetsende rol. Maar meepraten en denken is wat anders en vereist andere competenties, zoals integraal kunnen denken. Het heeft ook te maken met verantwoordelijkheid nemen als vakspecialist van water. Sommige ambtenaren zijn afwachtend of verwijzen naar bestuurders.

Rolverdeling

De geïnterviewde geeft aan dat het belangrijk is dat de rolverdeling en de competenties bij de andere organisaties bekend zijn. De grootste verbetering is elkaar beter zien te vinden. Het valt en staat met een aantal sleutelfiguren in de organisatie. Die collega's weten mee te krijgen in de "nieuwe realiteit".

Tijd nodig bij ontwikkelingen

Volgens de projectontwikkelaar zijn er eind 2023 nog heel veel bestemmingsplannen versneld doorgegaan vanwege onzekerheid rondom de Omgevingswet. Eind 2024 kwamen de eerste nieuwe ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen staan echter volgens de geïnterviewde nog in de kinderschoenen.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's

In het interview met de projectontwikkelaar zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven met sterke punten, tips en mogelijke risico's.

- **Sterk punt:** Op dit moment heeft de projectontwikkelaar ieder half jaar gesprekken met ambtenaren van HHNK.
- **Tip:** Meer initiatief van HHNK.
- **Mogelijke risico's:** Bij HHNK zitten een aantal goede mensen, maar niet allemaal. Een aantal ambtenaren zijn te afwachtend en nemen als vakspecialist niet de verantwoordelijkheid die nodig is bij de nieuwe Omgevingswet.

Samenwerking op uitvoeringsniveau

Op dit niveau is de samenwerking in relatie tot de Omgevingswet beperkt en dus niet verder uitgewerkt in deze Quick scan.

Samenwerking op bestuurlijk en politiek niveau

Structurele contacten gewenst

Er zijn nog geen contacten met de projectontwikkelaar op bestuurlijk niveau van HHNK. Om dit te gaan doen zou er wel een directe aanleiding moeten zijn in een bredere context. Het zou wel mooi zijn als HHNK zelf regelmatig en structureel overleggen initieert, ook bestuurlijk.

De projectontwikkelaar heeft een eigen visie op de rol van de politiek. Vanuit haar ervaring ziet zij dat de politiek middelen beschikbaar moet stellen en keuzes moet maken bij gevoelige onderwerpen. Zij heeft last van het vooroordeel dat marktpartijen zoals projectontwikkelaars, (nog) niet betrokken hoeven te worden en dat het bij deze partijen primair en alleen gaat om geld verdienen.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's

In het interview met de projectontwikkelaar zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's.

- **Sterk punt:** In een vroegtijdige samenwerking heeft constructief overleg plaatsgevonden tussen de ontwikkelaar, de gemeente en HHNK bij een specifiek project. Hierbij hebben zij 3 verschillende projecten aan elkaar gekoppeld. Met als voordelen: lagere financiering nodig, kortere doorlooptijd en inhoudelijk betere en integrale oplossingen.
- **Tip:** "Ga meer naar buiten als HHNK." Ga als overheid meer zelf de boer op. Jullie leggen prachtige eieren, maar we kakelen er niet over. En laat HHNK woord verkondigen en zoeken naar verbindingen"
- **Mogelijke risico's:** HHNK is wel betrokken, maar om te toetsen op vingerend beleid. Dit om een vinkje te kunnen zetten en is risicovol.

Samenvatting extern perspectief overige externe partners

Voor de overige externe partners is de gemeente ook de partij die het meestal voor het zeggen heeft. De overige ketenpartners zien ook dat HHNK veel wel, maar niet altijd betrokken is geweest bij de ontwikkeling van de gemeentelijke omgevingsvisies en plannen. Ook herkennen zij de deskundige, constructieve en samenwerkende rol van HHNK en zien zij HHNK niet altijd als even proactief.



5.3 | Intern perspectief

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de bevindingen van de interne organisatie HHNK vanuit de focus van het onderzoek. Ook is er informatie over de documentenstudie toegevoegd. De onderstaande vier subparagrafen geven de hoofdlijnen weer van hetgeen in de interviews met medewerkers en bestuurders van HHNK is gezegd. Het gaat hier om de reflecties van de verschillende betrokkenen bij de HHNK en de analyse van de rekenkamer op die reflecties.

5.3.1 | Invoering Omgevingswet

In deze paragraaf beschrijft de Rekenkamer de bevindingen van de interne organisatie HHNK vanuit de focus van het onderzoek. Ook is er informatie over de documentenstudie toegevoegd. De onderstaande vier subparagrafen geven de hoofdlijnen weer van hetgeen in de interviews met medewerkers en bestuurders van HHNK is gezegd. Het gaat hier om de reflecties van de verschillende betrokkenen bij de HHNK en de analyse van de rekenkamer op die reflecties.

5.3.1. Invoering Omgevingswet	5.3.3. Impact Omgevingswet op de organisatie
5.3.2. Impact Omgevingswet op samenwerking met externe partners	5.3.3. Impact Omgevingswet op het bestuur
	5.3.4 Samenvatting

HHNK inspanningen bij landelijke invoering Omgevingswet

HHNK heeft samen met collega’s uit andere waterschappen de nodige inspanningen geleverd in de totstandkoming van de Omgevingswet bij het departement. Desondanks was het complex. Met name door het vele malen verschuiven van de invoeringsdatum, met alle gevolgen van dien in de organisatie en voor de acceptatie.

Intern beeld HHNK

Diverse medewerkers schetsen het beeld van de organisatie HHNK dat zij verwachten dat bij ketenpartners van hen leeft: dienstbaar, technisch georiënteerd, gedetailleerd en soms traag.

De programmamanager Omgevingswet heeft regelmatig gerapporteerd aan het D&H over de ontwikkeling van omgevingsvisies en omgevingsplannen bij gemeenten. Uit de interne rapportages over de voortgang van de ontwikkeling van de omgevingsvisies

en plannen in de verschillende gemeenten, komt op hoofdlijnen een beeld naar voren van beperkte betrokkenheid van HHNK bij de ontwikkeling van plannen van de gemeenten.

In het onderstaand kader staan een aantal bevindingen uit de interne rapportages:

- Bij regionale procesafspraken wordt HHNK niet standaard betrokken.
- Als HHNK er niet goed bij betrokken is, heeft dit te maken met de samenwerking en de procesaanpak van gemeenten.
- Bij een aantal gemeenten werd HHNK slechts sporadisch betrokken en hing het af van hoe HHNK zelf haar inbreng organiseerde.
- De opmerking dat er nog weinig inhoudelijk is gesproken met gemeenten naar aanleiding van de omgevingsplannen, gezien het beleidsarme karakter van de omzetting van huidige verordeningen.

- HHNK wordt geacht mee te draaien in het tempo van haar ketenpartners. Zij heeft in de rol van ketenpartner van een gemeente en provincie geen invloed op de planning van gemeenten en provincie. Het gebrek aan de juiste expertise bij gemeenten werd als een obstakel ervaren bij het ontwikkelen van omgevingsplannen ten aanzien van de planvorming.
- Voor partijen is het nog onwennig het waterschap vroeg aan tafel te hebben.

Praktijk 2024 met focus op ICT

In de interviews is aangegeven dat het belangrijk is om het systeem operationeel te houden en de beheer consequenties vanuit HHNK vroegtijdig in beeld te krijgen. Dit heeft bij de invoering van de Omgevingswet daarom de eerste prioriteit gekregen. Met als gevolg dat verdere doorontwikkeling van invoering van Omgevingswet aspecten

5.3.2 | Impact op samenwerking met externe partners

Veranderend karakter samenwerking met ketenpartners

De samenwerking met externe ketenpartners was volgens de geïnterviewden een aantal jaren geleden anders van karakter. Zij gaven aan, dat het waterschap van oudsher een ‘beheersorganisatie’ is van de drie taken: water beheren, water keren en water zuiveren. Essentiële taken omdat anders niet gezond gewoond kan worden in Noord-Holland. Deze HHNK taken zijn en blijven altijd nodig, omdat er geen enkele andere organisatie is die dit goed kan oppakken. Vanuit de technisch inhoudelijke kennis, werden door HHNK-medewerkers niet alleen vragen van ketenpartners beantwoord, maar ook duidelijke grenzen gesteld aan wat wel en niet kon. Dit is nu veranderd door de toegenomen druk op de grond vanuit diverse opgaven en de samenwerking door de Omgevingswet anders is georganiseerd.

zijn bevroren tot na de implementatie. Er leven bestuurlijk gezien nog wel zorgen of de ICT-systemen in staat zijn voldoende ondersteuning te geven om de waterbelangen goed te borgen. De start van de Omgevingswet in 2024 is heel rustig begonnen. Relatief veel vergunningaanvragers hadden nog even snel in 2023 hun vergunningaanvraag gedaan, dus in de eerste periode van 2024 kwamen de aanvragen maar mondjesmaat binnen. Initiatiefnemers weten ook nu nog niet goed wat ze wanneer moeten doen: een vergunning aanvragen, een informatieplicht of een melding doen. Het gebeurt dat de aanvragers voor de zekerheid alle drie doen. Er zijn tot nu toe nog weinig meervoudige of coördinatievergunningen aangevraagd. Voor dit soort vergunningen is nauwe samenwerking met andere ketenpartners nodig.

Impact Omgevingswet op de adviesplicht van HHNK

De adviesplicht van HHNK over het waterbelang werkt meestal goed, maar het is niet altijd voldoende geborgd en het is complex. Er zijn gemeenten die naar de mening van HHNK uitstekend het waterbelang in hun omgevingsvisies meenemen en hierbij HHNK actief meenemen in haar proces. Een voorbeeld is een gemeente die bijna geheel onder Nieuw Amsterdams Peil (NAP) ligt en het thema water als een van de hoofdonderdelen van de omgevingsvisie heeft opgevoerd. Echter, aan de onderzoekers zijn ook voorbeelden gegeven over hoe het niet goed dreigde te gaan en waarbij HHNK zelfs formeel om meer aandacht voor het waterbelang heeft gevraagd of zelfs een zienswijze heeft ingediend vanwege mogelijk risico’s om het waterbelang goed te borgen.



De reden hiervoor is dat met de nieuwe Omgevingswet het 'meer mogelijk maken' een belangrijk uitgangspunt is. Daarom is het juist belangrijk om doelen en het beschermen van het waterbelang goed uit te werken. Een medewerker formuleerde het treffend door aan te geven dat "Als waterschappen voelen wij een grote verantwoordelijkheid om de handschoen op te pakken. Maar dit kunnen we niet alleen. We verwachten ook van andere overheden, organisaties, watergebruikers en inwoners dat zij hun verantwoordelijkheid nemen. Alleen samen kunnen we zorgen voor een betere waterkwaliteit." Onderstaande praktijkvoorbeelden geven aan dat het niet vanzelfsprekend is dat het waterbelang (zowel voor-als na de invoering van de Omgevingswet)altijd goed wordt meegenomen.

- Bij een gemeente heeft HHNK gereageerd richting het Ontwerp Omgevingsvisie over een laag gelegen gedeelte in een gebied dat bebouwd zou gaan worden. En het advies gegeven om een andere bouwwijze te hanteren of extra compensatie te geven voor het wegvallen van impliciete waterberging
- Bij een project van een gemeente vond HHNK dat dit project niet goed klimaatadaptief was opgezet in verband met de grondwaterproblematiek. Dit zou leiden tot overstromingsrisico's. De oplossing om risico's te minimaliseren was een aanzienlijke opgave, want het gebied zou met 1 meter verhoogd moeten worden. Voor het project betekent de uitvoering van het advies een enorme kostenverhoging. De mogelijkheden worden nog onderzocht.
- Bij een ander woningbouwontwikkeling project in een gemeente, is er een risico van toenemend zeewater en daardoor een risico

van de stijging van het water met wel 30 centimeter. Er lag een negatief advies van het waterschap, de provincie en Rijkswaterstaat, maar er is toch gebouwd.

- Bij een andere gemeente moest HHNK op haar strepen staan om buitendijks bouwen te voorkomen. Toch is hier tegen het advies van HHNK in gebouwd.
- In een diepe polder is extra industrieterrein gebouwd met behoorlijk wat economische waarde. Echter, de bescherming van de waterveiligheid hierbij leidde tot extra (maatschappelijke) verplichtingen.
- De zienswijze van HHNK en haar Noord-Hollandse collega waterschappen (30 juli 2024) waarin zij pleiten voor meer aandacht voor het Waterbelang. Met name bij de nieuwe ruimte voor woningbouw, zouden plannen meer in samenhang beschouwd moeten worden, in plaats van een beoordeling op alleen lokaal planniveau. Net als dat kleinschalige ontwikkelingen in landelijk gebied in breder perspectief beoordeeld zouden moeten worden, om aanvullende waterstaatkundige maatregelen te kunnen nemen.

Niet alleen HHNK is bezig met het vormgeven van de samenwerking met haar gemeenten. Ook bij andere waterschappen speelt dit. Het meest spraakmakende afgelopen jaar was de Zuidplaspolder. Het Hoogheemraadschap Van Schieland en de Krimpenerwaard gaat in beroep bij de Raad van State tegen het bestemmingsplan 'Middengebied Zuidplaspolder' voor woningen. Het Hoogheemraadschap vindt dat met de nieuwbouwplannen de gemeente onvoldoende afspraken heeft gemaakt voor een duurzame en veilige omgeving.

5.3.3 | Impact op de organisatie

Intern beeld HHNK van de huidige en toekomstige organisatie

Door de invoering van de Omgevingswet zal dit voor de organisatie binnen HHNK veranderen, zo gaven de geïnterviewden mee. HHNK was vooral een 'beheersorganisatie' voor haar drie kerntaken: water beheren, water keren en water zuiveren. De Omgevingswet zou moeten leiden tot 'meer loslaten' en 'versimpeling'. Maar er komen veel regels bij voor het omgevingsloket. Ook gaat de Omgevingswet uit van 'vertrouwen tussen burgers en overheden'. Dit betekent dat een melding in een aantal gevallen voldoende is om te starten met activiteiten, zodat HHNK in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) systeem kan zien welke activiteiten starten. Vervolgens kan HHNK controleren of degene die zich meldt zich aan de regels houdt. Indien het niet gaat conform de regels bij een melding, is het aan HHNK om uit te leggen wat er niet goed gaat. Dit vraagt veel tijd en energie van medewerkers. En ook om andere competenties, zoals opmerkzaamheid en vindingrijkheid.

Werkproces complexer en diffuser

De conclusie van HHNK-medewerkers is dat het werkproces eigenlijk complexer en diffuser is geworden. Deze conclusie staat volgens de geïnterviewden eigenlijk haaks op de bedoeling van de Omgevingswet. Ook in de interviews kwam het nieuwe principe "ja mits" veel aan de orde. De vergunningverlener moet op breed gebied 'kennis' hebben in verband met het 'ja mits' principe. HHNK-medewerkers voelen zich verantwoordelijk voor hun besluiten en kwaliteit van hun werk, maar kunnen niet

terugvallen op het 'nee tenzij' principe. Dit vraagt om meedenken met de aanvrager en ruimte bieden voor oplossingen. Juist ook als dit op gespannen voet staat met aanvragers en partners over het waterbelang.

Cultuur

Medewerkers ervaren zelf een cultuur van de HHNK-organisatie als nooit 'nee' wil zeggen, vanuit de gedachte dat het waterschap geen "Ruimtelijke Ordenaar" is. Een groot deel van de medewerkers ziet andere overheidsorganen (gemeente/provincie) als de plaatsen waar de Ruimtelijke Ordening Functies ingevuld worden. Een ander deel van de medewerkers ziet dit anders. Zij zien de waterschapsverordening met het 'waterbelang' als een onderdeel van de Ruimtelijke Ordening. En dus dat HHNK hier wel een rol in heeft. Volgens hen moet HHNK Water en Bodem sturend aan tafel brengen (op de juiste tafel en op het juiste moment).

Organisatie HHNK uitgebreid met medewerkers

De integrale aanpak bij de Omgevingswet vraagt om mensen die overzicht kunnen houden en op tactisch en strategisch niveau kunnen schakelen en inhoud kunnen verbinden met de vraagstukken. Inmiddels heeft HHNK haar organisatie uitgebreid met medewerkers die een plek aan de overlegtafels innemen en/of zouden kunnen gaan innemen. Impact Omgevingswet op de organisatie Op basis van interne rapportages aan D&H en de interviews, zowel ambtelijk als bestuurlijk, kwam het volgende beeld als impact naar voren:

- De Omgevingswet vereist een (cultuur-) ontwikkeling van HHNK, de organisatie zal zich moeten transformeren tot een (meer)



naar buiten gerichte organisatie. Van 'nee tenzij', naar 'ja mits' vereist een echt andere cultuur en inzet van medewerkers van HHNK en van het bestuur van alleen toetsen naar ook adviseren.

- De integrale aanpak vraagt om mensen die bij HHNK dit overzicht kunnen houden. En om mensen die tactisch en strategisch kunnen schakelen.
- Bij samenwerking in regionaal verband, wordt HHNK geacht mee te draaien in het tempo van de ketenpartners die in Omgevingswet processen aan het stuur zitten. Dit vraagt om flexibiliteit en wendbaarheid.
- Voor de omgeving zijn de basistaken van HHNK zo vanzelfsprekend, dat het soms lijkt dat vergeten wordt wat er bij komt kijken om de basistaken goed te blijven doen.
- HHNK is een organisatie met mensen die gericht zijn op "doen" en goed kunnen uitvoeren. Nu moeten de medewerkers ook kunnen omgaan met verschillende uitgangspunten en daarbij verantwoordelijkheid durven nemen. Er komen brede vragen op ze af en krijgen ze te maken met verschillende uitgangspunten die ook zij onderling moeten kunnen afwegen en tegelijkertijd de belangen van het waterschap goed dienen.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's
In het interview met de ambtenaren zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's.

- **Sterk punt:** Ambtenaren zijn trots op HHNK en denken graag mee in oplossingen en over dilemma's van invulling over de ruimte.
- **Tip:** Zorg voor meer samenwerking en afstemming met andere organisaties en maak daarin de verantwoordelijkheden voor zowel intern als extern duidelijker (waterschapsvisie?). Benadruk ook wat de rol is van het AB in de Omgevingswet. Het AB zou met haar gedrag een voorbeeldrol moeten kunnen vervullen richting de organisatie.
- **Mogelijke risico's:** De lastige discussie tussen de verhouding volk vertegenwoordigende en kaderstellende/controleerende rol zou bij keuzes door AB leden tot een spanningsveld kunnen leiden. Denk bijvoorbeeld aan het peilbesluit.

5.3.4 | Impact op bestuur

Samenwerking vanuit bestuur met gemeenten

De veranderingen door de Omgevingswet zijn van invloed op de samenwerking van het bestuur met gemeenten. Ook bestuurders werken steeds meer samen met de ketenpartners. Sommige bestuurders doen dit al enkele jaren. Zij streven ernaar om alles zo goed mogelijk op te lossen. Immers, andere belangen dan de waterbelangen zijn groter geworden, maar de opgaven ook. Net als de consequenties als niet goed omgegaan zou gaan worden met de waterbelangen.

Ruimte voor initiatieven van gemeenten en waterbelang

In een interne memo college van dijkgraaf en hoogheemraad (D&H) van 26 januari 2021 werd al omschreven dat het bestuur verwachtte meer afspraken in regionaal verband te zullen moeten maken. Het D&H gaf in deze memo echter aan zelf ook ruimte te willen geven aan initiatieven. Zij was zich toen al bewust dat zij verantwoordelijkheid draagt voor het waterbelang enerzijds en zaken van algemeen belang anderzijds. Idealiter komen gemeenten tijdig met hun plannen naar HHNK toe. Dit is nu nog niet altijd het geval. De 26 gemeenten zitten in 5 regio's (omgevingsdiensten en waterschappen). De HHNK-portefeuillehouder is voorzitter van de betrokken stuurgroep hiervan. Het wordt steeds belangrijker dat HHNK-waterkennis deelt met gemeenten en dat zij zorgt dat zij op een goede wijze met gemeenten om tafel kan gaan zitten. Een organisatorisch en bestuurlijk vraagstuk.

Praktische obstakels voor samenwerking in de praktijk

Gemeld wordt dat HHNK bestuurders voor veel bijeenkomsten worden uitgenodigd. Drie vergaderingen op hetzelfde moment komen voor. Hier zitten nogal wat bijeenkomsten bij, waarbij het niet duidelijk wordt waarom HHNK bestuurders nodig zijn, wat er aan hen gevraagd wordt en wat zij zouden kunnen leveren. Zoals nogal wat stuurgroepen, waarin standaard HHNK wordt uitgenodigd. Dus de HHNK bestuurders moeten ook keuzes maken voor hun agenda en sturing geven aan wanneer en hoe zij in gesprek willen met hun ketenpartners.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid invoering Omgevingswet

In de implementatieperiode van de Omgevingswet lag de eindverantwoordelijkheid binnen het bestuur bij de Dijkgraaf.

Naar verwachting zal nu de taakverdeling conform de reguliere taakverdeling plaatsvinden. Het VTH-aandachtsgebied zal bij de dijkgraaf blijven, het digitale stelsel naar portefeuillehouder I&A gaan, de waterveiligheid naar de huidige portefeuillehouder van dit onderwerp en ruimtelijke adaptatie blijft bij portefeuillehouder stedelijk gebied en portefeuillehouder landelijk gebied. Diverse ambtenaren geven aan dat de bestuurders in beeld komen als er problemen zijn ontstaan. Bestuurders zijn daardoor niet altijd aangehaakt of bekend met alle ontwikkelingen. Alleen als er iets bijzonders aan de hand is.

Afhankelijkheid van besluiten door provincie

Richting Gedeputeerde Staten(GS) van de provincie zijn volgens de portefeuillehouder positieve en minder positieve ontwikkelingen. Positief is dat Gedeputeerde Staten klimaatbestendige regels heeft aangenomen. Minder positief is



het bouwen van een straatje erbij bij vele dorpen, want het risico is dat de woningen in een waterbergingsgebied terechtkomen. Dit is geen positieve ontwikkeling voor de waterbelangen.

De provincie neemt de grote Ruimtelijke Ordening (RO) besluiten. Bijvoorbeeld een bouwplan voor woningen in een laaggelegen polder. HHNK kan wel invloed uitoefenen op GS, maar heeft hiervoor geen juridische instrumenten.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's

In het interview met leden van het dagelijks bestuur zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's.

- **Sterk punt:** Er wordt door HHNK een toekomstvisie ontwikkeld.
- **Tip:** Geef organisatie en bestuur ruimte om zaken als 'water & bodem sturend' en 'klimaatbestendig bouwen' goed vorm te geven. Zowel de organisatie als het DB hebben vertrouwen van elkaar en van externe partijen nodig dat ze ermee bezig zijn en dat zij eraan werken.
- **Mogelijke risico's:** Projectontwikkelaars krijgen te maken met veel 'eisen'. Als dit wettelijke grenzen zijn is het helder: dan mag het niet. Maar wat als er al is gebouwd? Nu gaat de portefeuillehouder HHNK in overleg om de schade zo veel mogelijk te beperken. Dat is vaak effectiever. Er zijn geen instrumenten om iets volledig tegen te houden. Want bij escalatie komt het voor de rechter, dan is onduidelijk wat de uiteindelijke beslissing wordt. En als er dan toch gebouwd mag worden, dan staat het er misschien wel 80 jaar. Het uitgangspunt voor de portefeuillehouder is het zoeken naar onderling draagvlak.

Perspectief van AB leden

Onderstaand de reflectie van twee AB-leden op de toepassing Omgevingswet en hun rol. Doel van de gesprekken is om ook het perspectief van het AB mee te nemen. Dit beeld is mogelijk niet representatief voor het gehele AB. Maar waardevol is dat uit de twee gesprekken naar voren kwam dat de beelden bij de AB-leden behoorlijk verschillend zijn qua diepgang van de kennis rondom de Omgevingswet.

Het volgende beeld kwam bij de gesprekken naar boven:

- AB leden vinden dat (sommige) ambtenaren en dagelijks bestuurders veel kennis hebben van de Omgevingswet.
- AB leden begrijpen dat de rol van de gemeenten met de invoering van de Omgevingswet belangrijker is geworden. Zij nemen de besluiten over woningbouw. En woningbouw kent op dit moment een grote uitdaging. Maar dat kan tot gevolg hebben dat er ongewenste situaties komen voor de toekomst.
- Ook begrijpen zij dat het begrip "ja mits" "een andere houding" vraagt van de ambtenaren. Eigenlijk zou het advies van HHNK bindend moeten zijn.
- HHNK is een uitvoerende organisatie voor de primaire taken: waterbeheer, waterkwaliteit en waterveiligheid. Ook bij de Ruimtelijke Ordening vraagstukken speelt dit in de Omgevingswet.
- De AB-leden zien dat door de Omgevingswet vooral meer formele samenwerking en duidelijke afspraken nodig zijn.
- Er worden veel technische vragen vanuit het AB gesteld. Vragen over onderwerpen waar het AB zelf niet verantwoordelijk voor is. Of vragen waarop al juridische antwoorden zijn.

Meer politieke rol AB?

Door een aantal medewerkers wordt aangegeven dat het AB zich steeds politieker opstelt, ook bij Omgevingswet onderwerpen. Een voorbeeld daarvan noemt men de discussies over peilbesluiten.

Zorgen over personeel

Een AB-lid maakt zich zorgen over het gebrek aan goed personeel en het verloop van het personeel. Waardoor projecten uitlopen of zelfs niet uitgevoerd worden. Ook zijn er zorgen over de kennis die het personeel nodig zou moeten hebben.

Sterke punten, tips en mogelijke risico's

In het interview met AB leden zijn de onderstaande uitspraken aan de rekenkamer meegegeven, met sterke punten, tips en mogelijke risico's.

- **Sterk punt:** Veel technische kennis bij ambtenaren.
- **Tip:** Ga juridisch kijken naar de rol van het waterschap, eigenaarschap en verantwoordelijkheden. Dit is ingewikkeld, maar het scheelt veel discussies. En kijk daarbij naar de omgevingsvisies van de gemeenten in HHNK gebied.
- **Mogelijke risico's:** Gedogen kan leiden tot onnodige discussies en een risico op cliëntelisme.

5.3.5 | Samenvatting intern perspectief HHNK

In de lange periode voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024, heeft het HHNK samen met andere waterschappen de nodige inspanningen verricht om de invoering zo goed mogelijk voor te bereiden. Bij de invoering van de Omgevingswet heeft het Digitale Systeem Omgevingswet de eerste prioriteit gekregen en het omzetten van de Keur naar de waterschapsverordening.

Diverse medewerkers schetsen het beeld van de organisatie HHNK dat zij verwachten dat bij ketenpartners van hen leeft: dienstbaar, technisch georiënteerd, gedetailleerd en soms traag. Met deze technische kennis werden niet alleen vragen van ketenpartners beantwoord, maar ook duidelijke grenzen gesteld aan wat wel kon en niet kon. Dit is nu veranderd door de toegenomen druk op de grond vanuit diverse opgaven en de samenwerking is door de Omgevingswet ook anders georganiseerd. De integrale aanpak bij de Omgevingswet vraagt om mensen die overzicht kunnen houden en op tactisch en strategisch niveau kunnen schakelen en inhoud kunnen verbinden met de vraagstukken. Dit betekent een cultuuromslag in de hele organisatie en bij het bestuur, die meer gericht is op samenwerking en integraliteit. Diverse ambtenaren geven aan dat de bestuurders in beeld komen als er problemen zijn ontstaan. Bestuurders zijn daardoor niet altijd aangehaakt of bekend met alle ontwikkelingen, alleen als er iets bijzonders aan de hand is. Aangegeven wordt dat het steeds belangrijker is dat HHNK zich moet transformeren tot een (meer) naar buiten gerichte organisatie. Ook bestuurders hebben hierin een rol.



Geïnterviewden

Gemeenten

- Edam/Volendam met Projectleider Lange Weeren en met Strategisch adviseur en verantwoordelijke voor opstellen van de omgevingsvisie
- Heemskerk: Juridisch planoloog (schriftelijk)
- Hollands Kroon, met Programmamanager Bedrijven, maar zij was verantwoordelijk voor de implementatie van de Omgevingswet (OW) sinds 2017
- Koggenland: Projectleider omgevingsvisie en plan
- Purmerend: Projectmanager Locatie- en gebiedsontwikkeling
- Schagen, met adviseur Omgevingswet binnen fysieke leefomgeving en met verantwoordelijke voor gebiedsvisies
- Zaandam: afdelingshoofd Fysieke leefomgeving Zaanstad, voorheen programmamanager Omgevingswet

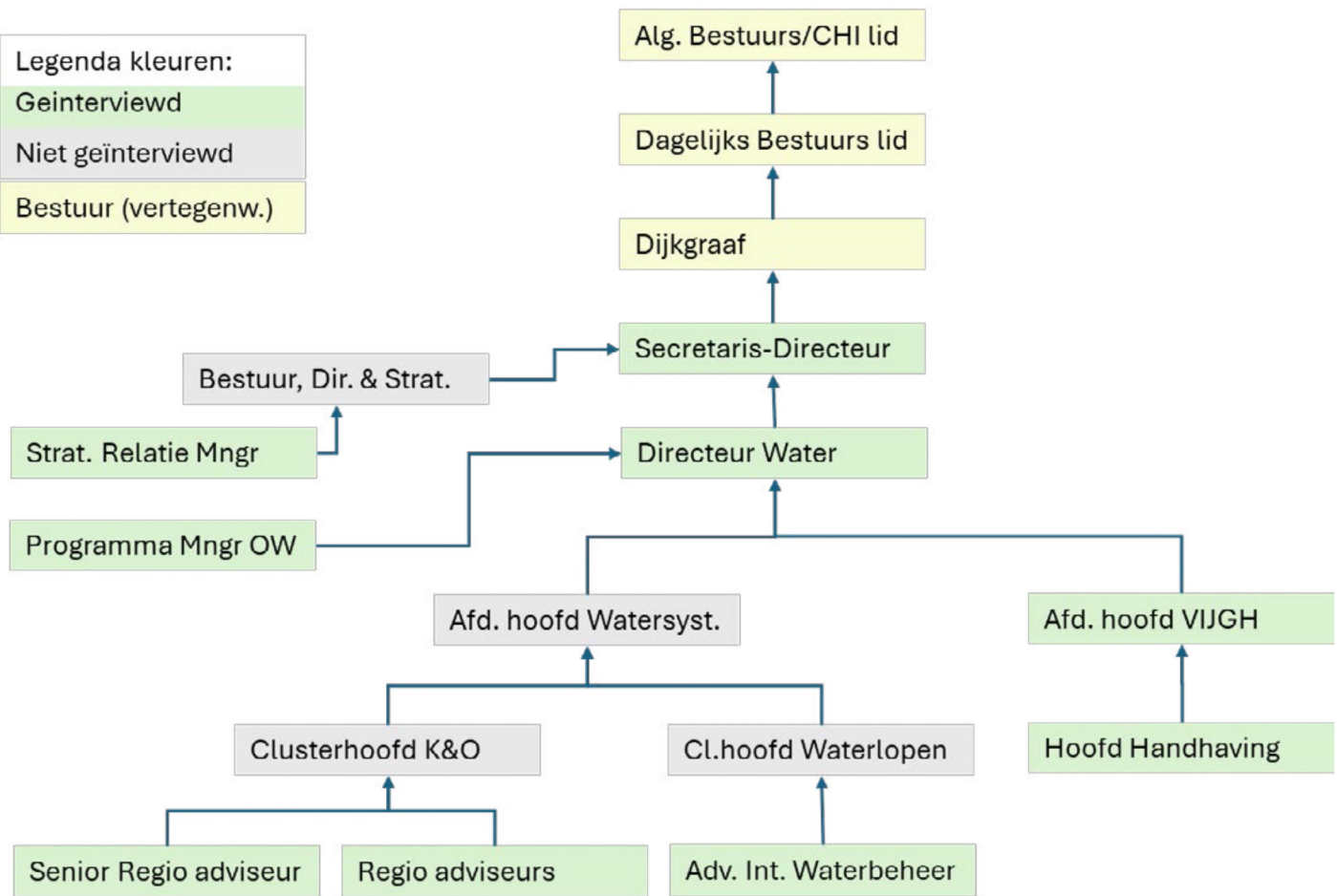
Overig extern

- Provincie: Voormalig (tot half 2024) Programmamanager Implementatie Omgevingswet en met Beleidsadviseur Water en Accounthouder HHNK
- OD NZKG: adviseur Water ODNZKG
- BPD: Senior gebiedseconoom in regiokantoor Amsterdam HHNK bestuurlijk
- Dijkgraaf
- Hoogheemraad
- 2 AB leden

HHNK ambtelijk

- Secretaris Directeur
- Programma Manager Omgevingswet (nu Kwartiermaker Bodem en Water sturend)
- Directeur Water
- Strategisch relatiemanager
- Senior regioadviseur
- 3 Regio adviseurs
- Afdelingshoofd VIJGH
- 4 Adviseurs Integraal Waterbeheer

Organogram geïnterviewden



Interne HHNK stukken of direct gerelateerd aan HHNK

- Meerjaren perspectief HHNK 2025 - 2029
- Begroting HHNK 2025
- Waterplan 2022- 2025
- Waterschapsverordening HHNK
- Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid beleid HHNK 2025 - 2029
- Interne memo "stand van zaken omgevingsvisie", aan D&H 26 januari 2021, 18 mei 2021, 9 november 2021, 15 juli 2022
- Mail van HHNK naar gemeente Schagen met een reactie op het Ontwerp omgevingsvisie Stad Schagen 2040 (terinzagelegging) (24 april 2024)
- (mail) Reactie HHNK op het concept omgevingsvisie gemeente Medemblik, 5 januari 2024
- Zienswijze op ontwerp derde herziening omgevingsverordening Noord-Holland 2022 afkomstig van de gezamenlijke Noord-Hollandse waterschappen, 30 juli 2024
- (mail) Uitnodiging voor meedenken met de omgevingsvisie voor de gemeente Wormerland (1 oktober 2019)
- Interne memo aan D&H Stand van zaken omgevingsvisie en - plan 29 november 2021
- Artikel NHD, 15 november 2024 en 28 november 2024: Opschudding over nieuwe regels waterschap. Tientallen telefoontjes en e-mails over wijziging. Karrenvrachten aan klachten ingediend.

Stukken van Unie van Waterschappen

- Ledenbrief Zienswijze ontwerp NOVI Unie van Waterschappen (8 juli 2019)
- Reactie Waterschappen op december versie NOVI, 5 augustus 2019
- Oogst Watertop 2024: Water en Bodem sturend, Hoe dan?
- Samenwerken aan een toekomstbestendig platteland.
- Visiedocument van de Unie van Waterschappen, november 2024
- Waterketen 2050, visie. (december 2024)
Interview in Nieuwsuur van voorzitter van de Unie van Waterschappen, Jeroen Haan, 4 januari 2025
- Inbreng Unie van Waterschappen in het tweede kamer commissiedebat funderingsproblematiek 13 februari 2025

Stukken van of gerelateerd aan de provincie

- Samenwerkingsafspraken regio Noordzeekanaalgebied rondom initiatieven, vooroverleg, omgevingstafels, vergunningen en advisering. Versie 28 juli 2022.
- Provinciale voorstellen Omgevingsbeleid in nationale samenhang
Reflectie vanuit het PBL, mei 2024
- Vormgeven aan de toekomst van Noord-Holland: Op weg naar een ruimtelijk voorstel.
Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 2 juli 2024
- Coördinatie Taak van provincies: signaleren onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu
Inspectie Leefomgeving en Transport, 2 juli 2024

Stukken van of gerelateerd aan het rijk

- Dieper Wortelen, rapportage en advies over toekomstgesprek landelijke gebied. RTLg (onderdeel LNV), oktober 2023
- (Concept) Basis notitie Weging waterbelang, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 29 januari 2024
- Goed gefundeerd
Advies RLI (Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur), februari 2024
- Instrumentenkoffer Landelijk Gebied. Basisdocument van RTLg (Ministerie LNV) februari 2024
- Voorontwerp Nota Ruimte
juni 2024
- Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendebat Water 8 oktober 2024 van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan Tweede Kamer
- Monitor Werking Omgevingswet (kwalitatief deel): presentatie en notitie met uitleg waarom en wat van deze monitor, Door Royal Haskoning DHV, 28 november 2024
- Monitor Nationale Omgevingsvisie 2024, tweede vervolgmeting, Planbureau voor de Leefomgeving
- Presentatie Co Verdaas "Grijp de kansen van de Omgevingswet, 26 september 2024

Overige

- Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet, augustus 2023 (voor invoering van de Omgevingswet).
Opgesteld door de volgende rekenkamers (RK): Randstedelijke RK, RK Almere, RK Dronten, RK Lelystad, RK-commissie Noordoostpolder, RK-commissie Waterschap Zuiderzeeland
- Handreiking "De Omgevingswet voor rekenkamer(commissie)s, van NVRR (Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies, juli 2018
- Artikel VNG over de rol van RIO's ter voorbereiding van implementatie van de Omgevingswet



Normenkader en onderzoeksvragen Flevoland

Bron rapport: Samenwerking in Flevoland onder de nieuwe Omgevingswet, augustus 2023 (voor invoering van de Omgevingswet).

Opgesteld door de volgende rekenkamers (RK): Randstedelijke RK, RK Almere, RK Dronten, RK Lelystad, RK commissie Noordoostpolder, RK commissie Waterschap Zuiderzeeland

Het Flevoland onderzoek in inspiratie geweest voor de te stellen vragen bij de interviews door de onderzoekers van dit rapport. Zij delen deze normen graag in deze bijlage, want deze normen zijn niet alleen specifiek voor Flevoland, maar kunnen breder gebruikt worden. Dus ook in dit onderzoek naar de mening van de onderzoekers.

Onderzoeksvraag	Norm
Interbestuurlijke uitdagingen	
1. Op welke wijze kunnen gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering hun kaderstellende en controlerende taken invullen in de praktijk? In hoeverre kunnen ze hun (volks)vertegenwoordigende rol nog uitoefenen?	- De kaders en richtlijnen die de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben afgesproken in beleidsplannen en -regels zijn voldoende concreet en kunnen aangepast worden bij gewijzigde wensen. - Beleidsambities zijn vertaald naar meetbare doelen en resultaten. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van hun bevoegdheden. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kennen de periodieke afspraken. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering kunnen kaders stellen over de wijze waarop de gemeenten/provincie/waterschap verslag doen van de prestaties. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering krijgen de relevante informatie tijdig. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben het college van B&W bevestigd over de mate waarin de doelen gerealiseerd worden.
2. Wat gebeurt er als er verschil van inzicht is op interbestuurlijk niveau? Waar zit de doorzettingsmacht?	- Er zijn afspraken geformuleerd (bijvoorbeeld in een (bestuurlijk) convenant en/of (uitgewerkt) in een handboek) over de wijze van afstemming bij verschillen van inzicht op interbestuurlijk niveau en de bijbehorende stappen op de escalatieladder inclusief een beschrijving van de rollen, taken en bevoegdheden. - De overheden hebben trainingen, cursussen of expertisesessies gehouden over de situatie die ontstaat na de implementatie van de Omgevingswet.
Regionale doelen en samenwerking	
3. Zijn er inhoudelijke knelpunten en/of knelpunten in de samenwerking, die uitvoering van de Omgevingswet in Flevoland in de weg zitten en wat moet er worden gedaan om die op te lossen?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>
4. Welke formele en informele afspraken/besluiten zijn er gemaakt met betrekking tot complexe interbestuurlijke vraagstukken?	Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar: formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken.

Aanpak en stand van zaken invoering Omgevingswet	
5. Zijn gemeenten, provincie en het waterschap in voldoende mate voorbereid?	Gemeenten, provincie en waterschap hebben afzonderlijk en met elkaar: - heldere afspraken gemaakt en volgen de voortgang van de implementatie en hebben daar ook over gerapporteerd; - heldere ambities uitgesproken; - afspraken gemaakt met betrekking tot de inzet van advies en instemming over de Omgevingswet; - formele en informele afspraken gemaakt met betrekking tot (complexe) interbestuurlijke vraagstukken; - een monitoringssystematiek ingericht om de stand van zaken te peilen, ook na de implementatie.
Rol van de (volks)vertegenwoordigers	
6. Hoe is voorzien en invulling gegeven aan de rol en de positie van de afzonderlijke gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering in de voorbereiding van de Omgevingswet?	- De besluiten die voor de invoeringsdatum genomen moeten zijn, zijn met de raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering voorbesproken en in een advies uitgewerkt. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie/notitie vastgesteld over hoe zij de relatie met inwoners willen vormgeven en hoe zij participatie willen invullen. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering hebben een visie vastgesteld over de mate van deregulering in het omgevingsplan/de verordeningen in samenhang met het ambitieniveau van eerder genoemde visie op relatie met inwoners en participatie. - De raden/Provinciale Staten/Algemene Vergadering zijn op de hoogte van de (bij)sturingsinstrumenten en de nieuwe rol vanuit de Omgevingswet.
7. Wat is de betrokkenheid van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Algemene Vergadering bij het dossier Omgevingswet?	(Volks)vertegenwoordigers zijn (zo blijkt ook uit de online vragenlijst en gevoerde gesprekken met hen): - op de hoogte van de mogelijke implicaties van de Omgevingswet en in hoeverre dit hun rol en werk beïnvloedt; - bekend met de instrumenten voor (bij)sturing onder de Omgevingswet.
8. Is voorzien in monitoring en evaluatie die de afzonderlijke (volks)vertegenwoordigende gremia in staat stelt om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen?	- Er zijn monitoringsinstrumenten binnen de afzonderlijke overheden (dan wel overkoepelend voor de provincie) die de (volks)vertegenwoordigers in staat stellen om het implementatieproces te volgen en zo nodig bij te sturen. - De informatievoorziening aan de verschillende (volks)vertegenwoordigende gremia is volgens hen



Bijlage 4.1. Vooraf verstuurde informatie inclusief vragen naar te interviewen externe personen

De Omgevingswet 2024 is op 1 januari 2024 in werking getreden. De invoering van de Omgevingswet heeft tot nu toe focus gehad op de technische (ICT) aspecten. Qua beleid is gekozen voor beleidsarm om de nieuwe systemen en werkwijzen tijdig te kunnen invoeren.

1. Context

Van overheden wordt verwacht, dat zij op basis van de Omgevingswet gezamenlijk een integrale visie ontwikkelen. Rijk, provincie en gemeenten zijn al enkele jaren bezig met het ontwikkelen van een integrale omgevingsvisie. HHNK heeft bij de invoering van de Omgevingswet geen eigen omgevingsvisie gemaakt, maar overweegt om dit misschien alsnog te gaan doen.

In een integrale omgevingsvisie gaat het dus niet meer om individuele afdelingen, maar om samenhangende oplossingen voor specifieke gebiedsuitdagingen. Bovendien is afstemming met rijk, provincie en gemeenten een must. Daar ligt meteen ook de uitdaging, omdat nu nog gescheiden afdelingen en overheden, hiervoor beter moeten gaan samenwerken. Omdat al die verschillende beleidsvisies nu omgebouwd worden naar één samenhangende omgevingsvisie, liggen er kansen om bewegingen eerder én beter op de kaart te zetten.

2. Relevantie

Wanneer we kijken naar het doel in de ruimtelijke planvorming, namelijk om de balans te vinden tussen groene leefbaarheid en een gezonde leefomgeving, rekening houdend met de toenemende mobiliteitsdruk, de verdichting van de stedelijke gebieden, klimaatverandering, energieadaptatie en waterbeheer en veiligheid is samenwerking tussen verticale- en horizontale overheden noodzakelijk. De Omgevingswet die in werking is getreden op 1 januari 2024 is de basis voor de omgevingsvisie. Het is dus cruciaal, dat het waterschap (HHNK) betrokken is geweest bij de nu aanwezige omgevingsvisies/plannen en bij nog te maken toekomstige omgevingsvisies/plannen. Dit vraagt nauwe samenwerking om te komen tot gezamenlijke afstemming en besluitvorming met gemeenten en de provincie Noord-Holland en andere belanghebbenden.

3. Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen of HHNK goed zijn rol pakt voor de weging van de waterbelangen bij externe partijen in de ruimtelijk ontwikkeling. Daarbij rekening houdend met de gevolgen voor het beheer van watersystemen.

4. Vraagstelling onderzoek

De hoofdvraag van ons onderzoek luidt als volgt:

- Hoe kijken een aantal externe partners van HHNK in de praktijk aan tegen de rol van HHNK aan bij de omgevingsvisies & plannen en bij vergunningen, rondom de 'weging van het waterbelang'? Wat zijn hierbij de kern- en knelpunten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden willen wij in ieder geval de volgende vragen stellen:

Vragen voor het interview

Om de antwoorden op bovenstaande vragen te kunnen duiden zijn wij benieuwd naar de (korte) antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe heeft de gemeente vormgegeven aan het proces tot de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Wat waren hierbij de kern- en knelpunten? En wat zijn de ervaringen vanaf 1 januari tot nu toe?
- Zijn er knelpunten te benoemen zoals op het gebied van het digitale loket en de doorlooptijden of andere onderwerpen voor vergunningaanvragen?
- Hoe is de integrale samenwerking intern binnen de gemeenten en met andere overheden op het gebied van de Omgevingswet? (bv. waterschap)
- Kunt u aangeven op welke wijze u invulling geeft aan de uitvoering van de omgevingsvisie en dan met name vanuit de weging van het waterbelang?
- Hoe bepaalt u of HHNK betrokken wordt of niet?
 - I.r.t. "ja, tenzij ipv nee, mits"
 - Welke uitgangspunten gebruikt u hierbij?
 - Wat heeft u van HHNK nodig om deze afweging goed te kunnen maken?
 - Is er een verschil tussen de betrokkenheid bij het maken van plannen en bij het voorbereiden van vergunningen?
- Zijn er afspraken gemaakt tussen de verschillende overheden over de wijze van afstemming bij inhoudelijke/beleidsmatige plannen?
- Hoe is de bestuurlijke samenwerking ervaren?
- En zijn er afspraken gemaakt over verschillen van inzicht bij bestuurlijke complexe vraagstukken?

Bijlage 4.2. Vragenlijst voor interne HHNK mensen Omgevingswet onderzoek

Nb. de interviewers hebben gekozen voor een subset per geïnterviewde, afhankelijk van zijn/haar rol en afhankelijk van de beschikbare tijd/prioriteit

Focus op samenwerking met externe partners

1. Kennismaking en introductie onderzoek
2. Wat is jouw rol?
3. Wat heb jij met de Omgevingswet van doen?
 - a. Omgevingsvisie
 - b. Omgevingsplan
 - c. Omgevings vergunning
4. Met welke externe partners heb jij te maken in relatie tot de Omgevingswet?
5. Welke ambities heb jij hierbij?
6. Door wie zijn deze ambities bij jullie intern bepaald?
 - a. Management
 - b. Bestuurlijk
 - c. Politiek



7. Wat zijn jouw ervaringen met de implementatie van de Omgevingswet richting ketenpartners? Wat waren de kern- en knelpunten hierbij?
8. Hoe ervaar jij de samenwerking met externe partners?
9. Hoe ga jij om met de 'weging van het waterbelang' hierbij?
10. Hoe zorg je ervoor dat jij betrokken wordt bij de externe partners bij de visie/plan/vergunningen? Hoe bepaal jij wanneer dit wel en niet nodig is? Welke uitgangspunten hanteer je hierbij?
11. Welke afspraken heb jij met de ketenpartners gemaakt over de betrokkenheid van jou?
12. Hoe zou jij hier mee om gaan als je onterecht naar jouw oordeel, er niet bij betrokken wordt?
13. Heb jij ooit of verwacht jij met het afwentelen van kosten op het waterschap te maken gehad?
14. Zijn er procesafspraken gemaakt ten aanzien van escalatie bij grote belangenverschillen? Immers de doorzettingsmacht ligt bij de gemeenten.
15. Zie jij issues mbt de maximale doorlooptijd van 8 weken en hoe zou jij daar dan mee omgaan?
16. Welke meerwaarde zou voor jou een omgevingsvisie hebben?
17. Welke regionale netwerken zijn actief op gebied van de Omgevingswet?
 - a. Praktisch/procesmatig
 - b. Inhoudelijk: beleidsmatig en bestuurlijk
18. Vind er ook interbestuurlijke afstemming regionaal plaats?
19. Welke tips heb jij voor CHI-leden mbt de Omgevingswet?

Bijlage 5

Gebruikte afkortingen

- AB: Algemeen Bestuur (=CHI)
- CHI: College Hoofd Ingelanden (=AB)
- DB: Dagelijks Bestuur (=D&H)
- D&H: Het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden (=DB)
- HHNK: Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
- KRW: ader Richtlijn Water
- VTH: Vergunningen, Toezicht en Handhaving
- WBS: Water en Bodem Sturend

