



Omgevingswetonderzoek

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Groene Hart Rekenkamer

projectnummer 0419582.00
definitief
8 juni 2018

Gemeente



Bodegraven Reeuwijk

Omgevingswetonderzoek

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Groene Hart Rekenkamer

projectnummer 0419582.00

definitief
8 juni 2018

Auteurs

Robert Forkink
Chiel Mensink
Sander van der Wal

Opdrachtgever

Groene Hart Rekenkamer
Postbus 1086
2800 BB Gouda

datum vrijgave	beschrijving revisie	goedkeuring	vrijgave
	definitief	Robert Forkink	Coert Ruseler

Inhoudsopgave

Blz.

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel onderzoek	1
2	De Omgevingswet	2
3	Onderzoeksmethodiek	5
3.1	Gefaseerde onderzoeks aanpak	5
3.2	Onderzoek afbakening	5
3.3	Methodische uitwerking onderzoek	6
4	Beleids theorie- en praktijk	8
4.1	Contextuele inleiding	8
4.2	Beleids theorie gemeente Bodegraven-Reeuwijk	9
4.3	Conclusie	12
5	Paradigmawisseling Omgevingswet	14
5.1	Contextuele inleiding	14
5.2	Paradigmawisseling gemeente Bodegraven-Reeuwijk	15
5.3	Mogelijkheden Omgevingswet voor rolverdeling en participatie	18
5.3.1	Rolverdeling College van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie Omgevingswet	18
5.3.2	Participatie onder de Omgevingswet	20
5.4	Conclusie	21
6	Opstap naar implementatie Omgevingswet	22
6.1	Contextuele inleiding	22
6.2	Aanpak implementatie Omgevingswet gemeente Bodegraven-Reeuwijk	23
6.3	Conclusie	25
7	Conclusie	26
7.1	Conclusie onderzoek	26

Bijlage I Interview guide

Bijlage II Lijst ingeboekte documenten

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De vernieuwde Groene Hart Rekenkamer (GHR) ondersteunt de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. De Rekenkamer heeft zich voorgenomen een onderzoek uit te voeren naar de voorbereiding van de implementatie van de Omgevingswet in alle vier gemeenten.

Directe aanleiding voor dit onderzoek is de vaststelling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer en Eerste Kamer. Implementatie van deze wet door lagere overheden is een complexe operatie omdat enerzijds de Omgevingswet 26 vigerende wetten en bijbehorende AMvB's vervangt en samenvoegt. Anderzijds omdat de in de wet genoemde vier AMvB's nog niet gereed zijn. Daarnaast bestaat nog altijd onzekerheid over het moment waarop deze AMvB's definitief worden en het moment dat de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt. Door de complexiteit en omvang van de implementatie van de Omgevingswet, is de vraag of nog met de voorbereidingen gewacht kan worden.

De Omgevingswet zijn in de vier gemeenten op de agenda gezet en ook de Programmacommissie bij de Groene Hart Rekenkamer vond de voorbereiding op de inwerkingtreding van Omgevingswet een belangrijk en relevant onderzoeksthema.

1.2 Doel onderzoek

De Groene Hart Rekenkamer (GHR) heeft met dit onderzoek het doel voor ogen om de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas te ondersteunen in de keuzes die zij kunnen maken ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet. Met deze ondersteuning hoopt de GHR de gemeenten te helpen om tot een doeltreffend, doelmatig en rechtmatig omgevingsbeleid te komen dat past in de Omgevingswet (paradigmawisseling en verbeterdoelen).

De centrale vragen waar dit onderzoek antwoord op geeft, zijn:

Welke lessen zijn te trekken uit het bestaand beleid die:

- ❖ gebruikt kunnen worden voor de paradigmawisseling van de bescherming van de fysieke leefomgeving naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling?
- ❖ bijdragen aan de verbeterdoelen (1) vergroten inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, (2) samenhangende benadering, (3) vergroten bestuurlijke afwegingsruimte en (4) versnellen en verbeteren van besluitvorming) van de Omgevingswet?

Het onderzoek heeft staand beleid geplaatst in het licht van komende wetgeving. Het onderzoek oordeelt daarmee nadrukkelijk niet op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van staand beleid binnen de context van vigerende wetgeving. Het kijkt wel in hoeverre vigerend beleid past in wetgeving die nog moet worden geïmplementeerd. Elke gevonden afwijking met deze nog komende wetgeving is daarmee niet te interpreteren als 'fout', maar hooguit als een hulpmiddel om te zijner tijd aan deze nieuwe wetgeving te voldoen.

2 De Omgevingswet

2.1 Waarom een nieuw omgevingsrecht?

Het omgevingsrecht bevat alle wetten en regels voor de fysieke leefomgeving. Deze wet- en regelgeving vormt de spelregels voor ontwikkelingen, onderhoud en beheer van onze omgeving. Het huidige omgevingsrecht wordt gekenmerkt door tientallen wetten, honderden algemene maatregelen van bestuur (uitvoeringsregelgeving van de Rijksoverheid) en meerdere ministeriële regelingen (algemeen bindende voorschriften). De versnippering in het omgevingsrecht zorgt ervoor dat het voor overheden, bedrijven en burgers een complexe en onoverzichtelijk puzzel is geworden. Er is een heersende mening in de samenleving dat het huidige omgevingsrecht te veel is gericht op rechtszekerheid en er te weinig aandacht voor flexibiliteit en lokaal maatwerk is.

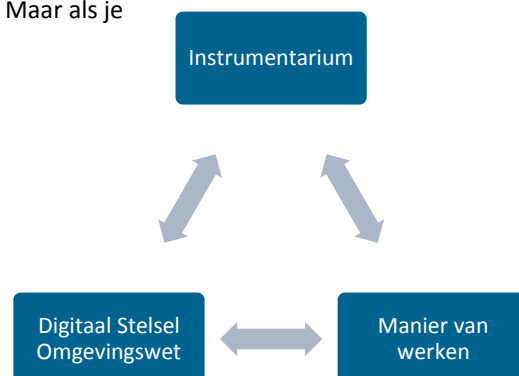
In het verleden heeft de Rijksoverheid al stappen gezet om dit omgevingsrecht te moderniseren. De intrede van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de wijziging van de Tracéwet, zijn hier voorbeelden van. Deze stappen hebben de complexiteit van de onoverzichtelijke puzzel kleiner gemaakt, maar hebben nog niet geleid tot een inzichtelijk, samenhangend en toekomstbestendig omgevingsrecht.

Er is nog meer behoefte aan een vereenvoudiging van de onoverzichtelijke puzzel. Daarom heeft de Rijksoverheid besloten om de Omgevingswet te ontwikkelen. Een volledig nieuw ingericht omgevingsrecht. Maar wat houdt de Omgevingswet in? De Omgevingswet is niet zomaar een wetswijziging. Het wordt gezien als de grootste wetswijziging sinds 1848 toen Thorbecke een grondwetswijziging doorvoerde. De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving in één nieuwe wet: de Omgevingswet. Met dit nieuwe wetstelsel wenst de wetgever vier verbeterdoelen te bereiken:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhang en de benadering van de fysieke leefomgeving en het beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

2.2 De Omgevingswet in drie brokken

De Omgevingswet is een omvangrijk stelsel met veel onderdelen, bepalingen en nieuwe begrippen. Maar als je naar die wet kijkt, dan is de opgave voor implementatie op te delen in drie brokken.



Instrumentarium

De Omgevingswet is ingericht op basis van een nieuw instrumentarium, bestaande uit zes kerninstrumenten. Met deze kerninstrumenten kunnen het Rijk, de provincie, het waterschap en de gemeente invulling geven aan het beleid voor de fysieke leefomgeving en de uitvoering daarvan. Hierna geven we een korte toelichting op de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Omgevingsvisie

Samenhangende en integrale strategische visie voor de gehele fysieke leefomgeving op hoofdlijnen.

Programma

Pakket met beleidsvoornemens en maatregelen om bepaalde normen en doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken.

Omgevingsplan

Juridisch plandocument met samengebundelde gemeentelijke regels voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is de opvolger van de bestemmingsplannen en de verordeningen.

Algemene rijksregels (AMvB's)

De uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet voor procedures, termijnen, regels (algemeen) voor activiteiten, regels (algemeen) voor bouwen en normen en bepalingen voor overheden.

Projectbesluit

Instrument voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt.



instrumentarium



Omgevingsvergunning

De toestemming om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren. Het is een harmonisering van de vergunningverlening voor bestaande vergunningsplichtige activiteiten.

Voor gemeenten zijn hoofdzakelijk de instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan, programma en omgevingsvergunning van belang. Deze instrumenten moeten door een gemeente opgesteld worden. De algemene rijksregels zijn belangrijk voor de wijze waarop de instrumenten opgesteld moeten worden en aan welke normen en regels deze moeten voldoen. Het projectbesluit is enkel een instrument van de Rijksoverheid en de provincie. Dit instrument kan ingezet worden indien wenselijke projecten een nationaal of provinciaal belang kennen. Een gemeente is verplicht haar instrumentarium daar op aan te passen.

Manier van werken

De manier van werken gaat over hoe de gemeente met initiatieven om wil gaan. Dit moet volgens de wetgever anders dan onder het huidige omgevingsrecht veelal gebruikelijk is. Zo wenst de wetgever om ten aanzien van ontwikkelingen en het ontplooiën van activiteiten van een **'nee, tenzij...'** gedachte naar een **'ja, mits...'** gedachte te gaan. Dat vraagt om een andere instelling van

ambtenaren en initiatiefnemers. Dit klinkt eenvoudig, maar dit moet men in de praktijk niet onderschatten. Daarnaast streeft de wetgever ook naar een meer integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving met meer participatie.

Naast de feitelijke wijzigingen, gaat het nieuwe stelsel uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

De Omgevingswet wordt digitaal ondersteund. Het stelt initiatiefnemers in staat om digitaal vergunningen aan te vragen en meldingen te doen en daarbij sneller te beschikken over informatie over de kwaliteit van de leefomgeving en over de regels die daar gelden. Met deze digitaliseringsslag kunnen onderzoeklasten worden verlaagd en besluitvorming worden versneld.

3 Onderzoeksmethodiek

3.1 Gefaseerde onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een gefaseerde onderzoeksaanpak. In vijf fasen is toegewerkt naar het beantwoorden van de centrale vraagstelling (inclusief onderliggende deelvragen). We onderscheiden de volgende fasen:

- Fase 0: Opstarten onderzoek
- Fase 1: Beleidsbeschrijving gemeenten
- Fase 2: Beleidsuitvoering en rolverdeling
- Fase 3: Voorbereiding implementatie Omgevingswet
- Fase 4: Rapportagefase

Deze onderzoeksbenadering heeft geresulteerd in een tweetal producten. Het eerste product betreft het voorliggende onderzoeksrapport (per gemeente) met alle bevindingen en analyses inclusief conclusie. Het tweede product betreft een Excel-model (Beleidsinventarisatiemodel) waarin alle informatie herleidbaar ontsloten is. Dit model bevat alle onderzoeksgegevens.

3.2 Onderzoekafbakening

Dit onderzoek richt zich op een tweetal onderdelen. Allereerst wordt gekeken naar het bestaand beleid. Dit beleid is in perspectief van de Omgevingswet geanalyseerd om zodoende inzicht te krijgen in de 'gap' tussen bestaand beleid en toekomstig beleid onder de Omgevingswet. Dit geeft inzicht in de wijze van totstandkoming van beleid, kaderstellend versus normstellend beleid, integraliteit van beleid en de toepassing van instrumenten. Ten tweede richt dit onderzoek zich op de acties, stukken en werkzaamheden die momenteel verricht zijn in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.

Dit samen geeft een beeld van de transitie die gemaakt moet worden. Daarmee richt dit onderzoek zich expliciet tot bestaand beleid en wordt toekomstig (komend) beleid buiten de onderzoeksscope gehouden. Daarnaast moet opgemerkt worden dat in het kader van bestaand beleid enkel de focus is gelegd op het aangeleverde beleid van de onderzoeksgemeenten. Dat betekent dat bestemmingsplannen en verordeningen geen onderdeel vormen van analyses en dat de onderzoekconclusies zich om die reden beperken tot de aangeleverde documenten.

Veel bestaand beleid is opgesteld op het moment dat de Omgevingswet nog weinig aandacht vroeg en tevens nog veel onduidelijkheden heersten over de uitwerking en doorwerking van de wet voor een gemeentelijke organisatie. Om die reden is het niet vreemd te noemen dat veel huidig beleid niet in de geest van de Omgevingswet is opgesteld. Dit komt deels door de onzekerheid rondom de Omgevingswet, maar ook in grote mate door de huidige wet- en regelgeving waardoor niet altijd de mogelijkheid wordt geboden om in de geest van de Omgevingswet te werken. Desondanks is een analyse van de wijze waarop bestaand beleid in de geest van de Omgevingswet is opgesteld zinvol. Dit geeft een beeld van de transitieopgave voor de onderzoeksgemeente en daarmee de impact van de implementatie.

3.3 Methodische uitwerking onderzoek

Centrale vraagstelling en deelvragen

Welke lessen zijn te trekken uit het bestaand beleid die:

- ❖ gebruikt kunnen worden voor de paradigmawisseling van de bescherming van de fysieke leefomgeving naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling?
- ❖ bijdragen aan de verbeterdoelen (1) vergroten inzichtelijkheid en voorspelbaarheid, (2) samenhangende benadering, (3) vergroten bestuurlijke afwegingsruimte en (4) versnellen en verbeteren van besluitvorming) van de Omgevingswet?

Beleidsbeschrijving gemeenten

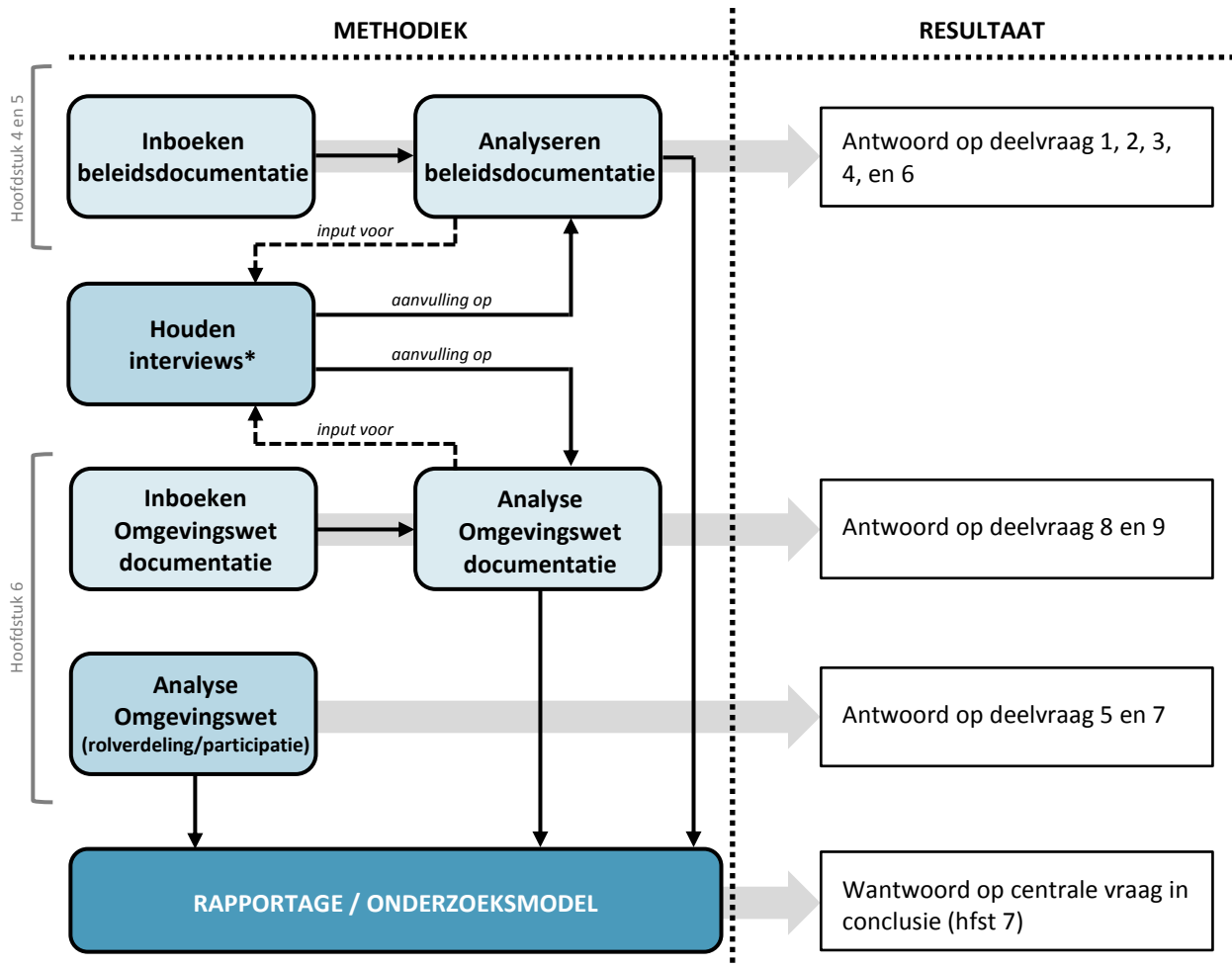
1. Welke overkoepelende beleidstheorie hanteert de gemeente bij het omgevingsrecht en hoe verhoudt die zich tot de doelstellingen van de Omgevingswet?
2. Welke eventuele grote verschillen zijn waarneembaar in de beleidsdocumenten per gemeente ten aanzien van de beleidstheorieën?

Beleidsuitvoering en rolverdeling

3. Welke rol nemen de ambtenarij, College van B&W en gemeenteraad nu in bij de uitvoering van het vigerend beleid (participatie)?
4. Wat is de relatie tussen de verschillende gemeentelijke actoren?
5. Welke rollen kan de ambtenarij, College van B&W en gemeenteraad innemen onder de Omgevingswet?
6. Op welke wijzen worden belanghebbende burgers, bedrijven en andere instellingen nu betrokken?
7. Welke mogelijkheden biedt het nieuwe Omgevingswetinstrumentarium de gemeente op het gebied van participatie?

Voorbereiding implementatie Omgevingswet

8. Is er een plan van aanpak en wat voor soort plan van aanpak is dit?
9. Welke uitwerking heeft het plan van aanpak op de paradigmawisseling en de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet binnen de gemeentelijke organisatie?



* In bijlage I is per geïnterviewde functionaris de interviewguide opgenomen.

Beleidsinventarisatiemodel

Alle onderzoeksanalyses en -bevindingen zijn gestructureerd opgenomen in een onderzoeksmodel. Dit onderzoeksmodel dient als bijlage bij dit onderzoeksrapport. Het betreft een Excel-model waarin alle data, gegevens en bevindingen ten behoeve van dit onderzoek herleidbaar zijn.

4 Beleidstheorie- en praktijk

4.1 Contextuele inleiding

Dit hoofdstuk bestaat uit de beschrijving van de beleidstheorie- en praktijk van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. De beleidstheorie is inzichtelijk gemaakt door een feitelijke analyse van de ingeboekte documenten. Dit is gedaan door het begrip beleidstheorie te operationaliseren in de begrippen beleidsaanleiding, beleidsparticipatie, beleidssamenhang en beleidsinzet. Met het begrip beleidsaanleiding wordt bedoeld de reden waarom een beleidsdocument is opgesteld. Dit kan zijn omdat het wettelijk verplicht is, maar een gemeente kan ook autonoom beleid opstellen. De mate waarin een gemeente gebruikmaakt van het recht om autonoom beleid op te stellen kan gekoppeld worden aan één van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet, 'bestuurlijke afwegingsruimte'.

Het begrip beleidsparticipatie gaat over de mate waarin en de doelgroep die heeft deelgenomen aan het participatieproces. De wetgever heeft aangegeven dat participatie een belangrijke rol moet gaan spelen onder de Omgevingswet. Het is daarom goed om inzicht te krijgen in de mate waarin participatie wordt toegepast. Het begrip beleidssamenhang is gekoppeld aan het verbeterdoel 'samenhangende benadering'. De Omgevingswet verwacht integraal opgesteld beleid van een gemeente. Concreet betekent dit dat de verschillende gemeentelijke afdelingen moeten samenwerken om tot integraal beleid te komen. Het laatste begrip, beleidsinzet, gaat in op welk instrument is ingezet en of het beleidsdocument kaderstellend of normstellend is. Wanneer een gemeente veel gebruikmaakt van het instrumentarium 'juridisch' en werkt met normstellende beleidsdocumenten kan dit iets zeggen over de mate van flexibiliteit die wordt geboden. Dit begrip kan gekoppeld worden aan het verbeterdoel 'bestuurlijke afwegingsruimte'.

Bijlage II bevat een overzicht van de ingeboekte documenten. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft 25 documenten aangeleverd. Vervolgens is de beleidspraktijk onderzocht door middel van een kwalitatieve analyse (interviews). Dit resulteert in een overzicht van de wijze waarop de gemeente momenteel beleid opstelt en uitvoert.

Tastbaarheid van beleidstheorie en -praktijk

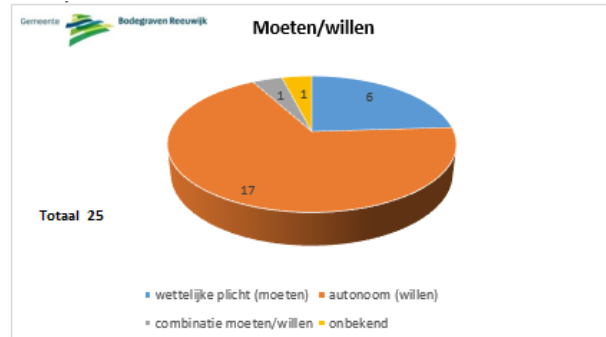
De gehanteerde beleidstheorie en -praktijk van een gemeente is vaak niet vastgelegd in een document. Reden hiervoor is dat de beleidstheorie per beleidsdocument kan verschillen. Het vormt veelal een onderdeel van de werkwijze in het opstellen van beleid en de uitvoering daarvan op basis van leidende principes (inhoud en proces). Het betreft een geheel aan veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid. De beleidstheorie van een gemeente is daarom vaak niet tastbaar en de beleving daarvan kan per medewerker verschillen. Tevens is het mogelijk dat verschillende beleidstheorieën worden toegepast, afhankelijk van de doelstellingen in het beleid en de prioriteit die aan het beleid wordt gehecht.

4.2 Beleidstheorie gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Beleidsaanleiding

We merken op dat 17 van de 25 ingeboekte beleidsdocumenten autonoom beleid betreft. Dat betekent dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk de beleidsvrijheid benut die door het huidige omgevingsrecht geboden wordt. Dit sluit in het kader van de Omgevingswet aan op de afwegingsruimte die de gemeente kan gebruiken om eigen beleid op te stellen om zo lokaal maatwerk te bieden.

Voorbeelden van autonoom beleid zijn: 'terrassenbeleid', 'woonvisie', 'economische beleidsvisie' en 'welstandsnota Bodegraven-Reeuwijk'. Deze documenten laten zien dat de gemeente met autonoom beleid uitwerking geeft aan de behoeften van de samenleving en/of politieke op basis van gestelde doelen en ambities.

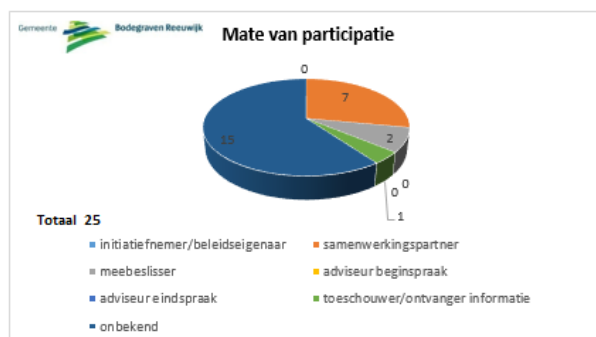


Veel beleid op diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals: bodem, archeologie, wonen, infrastructuur, cultuurhistorie, etc.) kan tot gevolg hebben dat beleid elkaar tegen gaat spreken (tegenstrijdigheden). Tevens kan dat resulteren in het 'dichttimmeren' van mogelijkheden voor burgers en ondernemers als gevolg van geformuleerde beleidsdoelen en -normen. Dit zien we als de potentiële faalfactor van autonoom beleid. De oplossing is om een meer integraal en samenhangend beleid op te stellen zoals ook de Omgevingswet beoogt.

Naast het autonome beleid kent de gemeente ook wettelijk verplichte beleidsdocumenten. Voorbeelden hiervan zijn: 'structuurvisie Bodegraven 2010-2020', 'handhavingsbeleid horeca en alcohol' en 'kadernota grondbeleid 2012'. De wet verplicht gemeenten om deze documenten op te stellen. De invulling en uitwerking van het beleid is niet wettelijk bepaald. De analyse op de beleidsvrijheid in het opstellen van beleid laat zien dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving beleid voert. In het kader van de Omgevingswet vraagt dat in de toekomst om een samenhangende benadering van beleid, zodat eventuele tegenstrijdigheden en dubbelingen voorkomen kunnen worden.

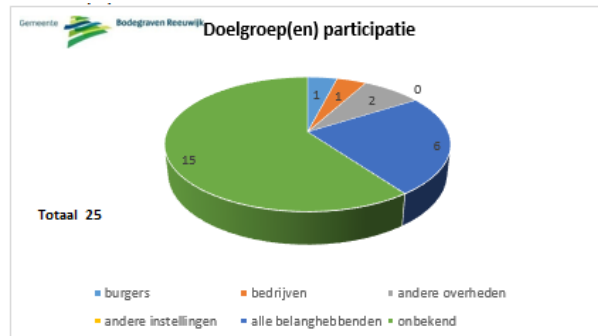
Beleidsparticipatie

De wetgever heeft participatie als belangrijke element van de Omgevingswet bestempeld. Als we inhoudelijk kijken naar de beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, dan zien we dat in 15 van de 25 gevallen onbekend is of participatie heeft plaatsgevonden in het opstellen van het beleidsplan. Dit kan betekenen dat er geen participatie heeft plaatsgevonden, maar kan ook betekenen dat de verantwoording van het doorlopen participatietraject niet is beschreven in het document. Echter, uit



de interviews blijkt dat participatie wordt toegepast in de beleidsprocessen van de organisatie. De gemeente experimenteert met het toepassen van participatie en laat zien dat participatie een middel in het beleidsproces is en geen doel op zich betreft, aldus de geïnterviewden. Klaarblijkelijk wordt het doorlopen participatietraject niet altijd beschreven in de beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

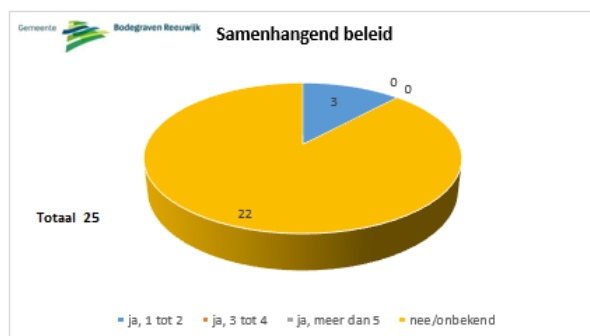
Indien participatie wel zichtbaar heeft plaatsgevonden, dan is samenwerkingspartner de meest gekozen participatiemethodiek. In deze methodiek heeft de samenleving een actieve rol in de totstandkoming van het beleid. Een voorbeeld hiervan is de 'structuurvisie Bodegraven 2010-2020'. Deze is tot stand gekomen in samenwerking met private partijen, maatschappelijke partners en organisaties. In enkele gevallen zijn specifieke doelgroepen (andere overheden, burgers of bedrijven) gebruikt voor het participatietraject. Met het oog op de Omgevingswet is deze participatie wenselijk. Voor het draagvlak en de verantwoordelijkheid van beleid is het daarom belangrijk om in beleidsdocumenten op te nemen of participatie heeft plaatsgevonden en de manier waarop de participatie is ingericht. Participatie wordt ook door de gemeente Bodegraven-Reeuwijk gezien als instrument voor het vergroten van draagvlak van beleid, zoals blijkt uit de interviews.



Beleidsamenhang

De Omgevingswet beoogt een integrale en samenhangende benadering van beleid en regelgeving ten aanzien van de fysieke leefomgeving. We hebben daarom een analyse uitgevoerd op het huidige beleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, om een indruk te krijgen van de integraliteit van het huidige beleid. Vrijwel alle (22 van de 25) ingeboekte documenten zijn zonder zichtbare beleidsamenhang opgesteld. Dit betekent dat overlap met andere beleidsdocumenten (overeenkomsten en tegenstrijdigheden) niet inzichtelijk is. Mogelijk is dat het beleid in het ene plan conflicteert met het beleid in een ander plan (zowel in theorie als in uitvoering). In drie gevallen is wel sprake van samenhangend beleid.

Kenmerkend aan de beleidsdocumenten is, dat de samenhang voornamelijk betrekking heeft op een beleidsdocument en de uitvoering van het beleid in regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het terrassenbeleid waar de beleidsuitwerking plaatsvindt in de APV of de kadernota erfgoed waar de beleidsuitwerking plaatsvindt in de archeologische verwachtingenkaart. Het is dan ook niet vreemd te noemen dat de samenhang zich beperkt tot één document. Een integrale en samenhangende benadering van beleid en uitvoering is, op basis van de feitelijke gegevens, niet

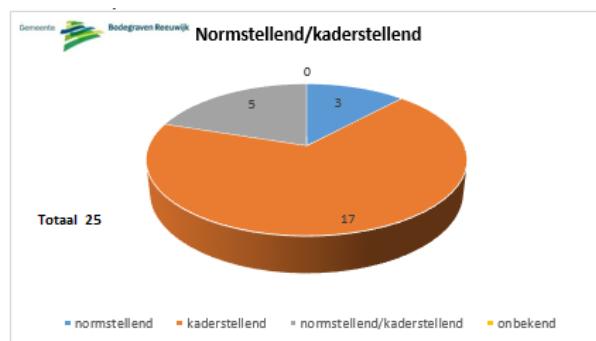


geborgd. Momenteel is dit ook geen verplichting in het huidige wetstelsel. Echter, dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is onder het huidige wetstelsel.

De interviews geven aan dat sinds 2014 de gemeentelijke organisatie een platte organisatiecultuur kent die volgens de respondenten van de interviews in lijn ligt met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Door het wegnemen van de organisatiestructuren denkt de gemeente beter invulling te geven aan samenhangend beleid. De beleving is dat de kennis hierdoor beter wordt verspreid doordat verschillende mensen aansluiting kunnen zoeken met een bepaald onderwerp. De verwachting is daarom dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk de transitie ondergaat van sectorale naar integrale beleidsvoering (zoals de Omgevingswet beoogt), maar dat is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen.

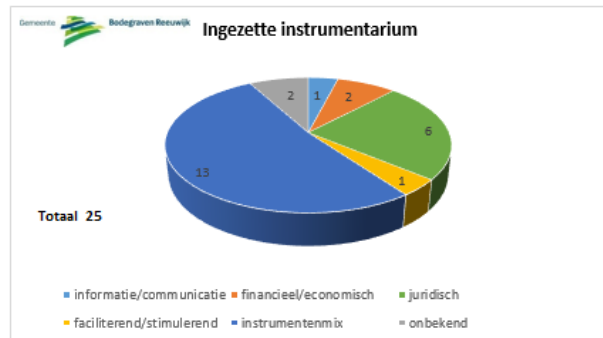
Beleidsinzet

Een beleidsinstrument wordt ingezet om de gestelde doelen en ambities van het beleid te realiseren. Deze 'beleidsinzet' en de wijze waarop het beleid is opgesteld (kaderstellend/normstellend), laat zien hoe de overheidsorganisatie invulling geeft aan het beleid. Kaderstellend beleid is wat de Omgevingswet beoogt. Dat vraagt in de praktijk om meer stimulerende en faciliterende maatregelen. Daarnaast draagt kaderstellend beleid bij aan



ruimte voor afweging van de overheid waardoor maatwerk in specifieke gevallen mogelijk wordt. De ingeboekte beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk zijn overwegend (17 van de 25) kaderstellend te noemen. Dit betekent dat de beleidsdocumenten visievormend en richtinggevend zijn zonder specifieke normen of grenzen aan te geven. Hiermee wordt meer flexibiliteit geboden in de uitvoering van het beleid. Een sprekend voorbeeld hiervan is de 'woonvisie 2015-2020'. In dit document zijn hoofddoelen en pijlers geformuleerd die gezamenlijk de visie ten aanzien van wonen vormen, zonder in detail uitwerking te geven aan het beleid. Naast de kaderstellende beleidsdocumenten kent de gemeente ook drie normstellende documenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het 'evenementenbeleid' waar specifiek de rol van de gemeente, het vergunningverleningsproces en de eisen en classificatie van evenementen in beschreven staat. Uit interviews blijkt dat beleid vanaf 2015 in lijn met de organisatiestructuur kaderstellend is vormgegeven. Daarmee maakt de gemeente Bodegraven-Reeuwijk reeds stappen om invulling te geven aan de integraliteit die de Omgevingswet beoogt.

Ongeveer de helft van de ingeboekte beleidsdocumenten (13 van de 25) maakt gebruik van een instrumentenmix. Deze bestaat hoofdzakelijk uit een combinatie van faciliteren/stimuleren, informatie/communicatie en juridisch (regelgeving en toezicht en handhaving daarop). Hieruit kan opgemaakt worden dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk graag het initiatief bij de samenleving legt en indien die dat niet oppakt, toezicht en handhaving inzet. De 'beleidsnota permanente bewoning recreatiewoningen' is hier een goed voorbeeld van. Hier worden betrokkenen geïnformeerd (door middel van een toelichting). Indien geen gehoor wordt gegeven aan het vastgestelde beleid, worden juridische stappen ondernomen (toezicht en handhaving).



Beleidsexpiratie

De Omgevingswet beoogt een integrale en samenhangende benadering van beleid en regelgeving, ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Antea Group heeft daarom een analyse uitgevoerd op het huidige beleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, om een indruk te krijgen van wanneer bepaalde beleidsdocumenten expireren. Uit deze analyse komt naar voren dat een aantal belangrijke documenten ten aanzien van de fysieke leefomgeving expireert in 2020. Dit betreft:

- de Structuurvisie Bodegraven 2010-2020
- Vitaliteit op een knooppunt.
- de Structuurvisie 2013-2020 Vitaliteit in het Reeuwijkse land.
- de Woonvisie 2015 - 2020.

De expiratedatum van 2020 is interessant voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk, omdat dit de mogelijkheid biedt om het nieuw op te stellen beleid te schrijven in het gedachtegoed van de Omgevingswet. Door al te werken in het gedachtegoed van de Omgevingswet, kan de gemeentelijke organisatie van Bodegraven-Reeuwijk wennen aan de (integrale) manier van werken die de Omgevingswet veronderstelt.

4.3 Conclusie

Uit het onderzoek naar de beleidstheorie- en praktijk, concluderen wij dat in ruim de meerderheid van de ingeboekte beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk onbekend is of participatie heeft plaatsgevonden. Dit kan betekenen dat er geen participatie heeft plaatsgevonden, maar kan ook betekenen dat de verantwoording van het doorlopen participatietraject niet opgenomen is in het document. Uit de interviews blijkt dat participatie wordt toegepast in de beleidsprocessen van de organisatie. De gemeente experimenteert met het toepassen van participatie en laat zien dat participatie een middel in het beleidsproces is en geen doel op zich betreft. Op basis van deze analyse concluderen wij dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk stappen zet om participatie in te zetten in beleidsprocessen, maar dat de verantwoording daarvan in beleidsdocumenten nog beperkt wordt gedaan.

In het kader van integraliteit concluderen wij dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in de huidige beleidsvoering nog onvoldoende integraal en samenhangend is. Vrijwel alle ingeboekte documenten zijn zonder zichtbare samenhang met andere beleidsdocumenten opgesteld. Dit

betekent dat overlap met andere beleidsdocumenten (overeenkomsten en tegenstrijdigheden) niet inzichtelijk is. Uit de analyse van de beleidsdocumenten (2014-2017) blijkt dat in de documenten de herinrichting (cultuuromslag) van de organisatie (vanaf 2014) niet leidt tot meer samenhang in beleid. De gemeente is van mening dat de cultuurverandering naar een platte organisatiestructuur bijdraagt aan integraal beleid, echter moet dit in toekomstig beleid en regelgeving nog bewezen worden. De inrichting van het beleid is overwegend als kaderstellend te classificeren.

We concluderen dat in de beleidsdocumenten onbekend is of participatie heeft plaatsgevonden en de mate daarvan, enkele uitzonderingen daargelaten. In deze uitzonderingen worden wel brede blikken geworpen op het betrekken van mensen. In sommige gevallen wordt expliciet gebruikgemaakt van bedrijven of van andere overheden in het participatieproces.

Uit analyse van de ingeboekte documenten blijkt dat een aantal belangrijke documenten ten aanzien van de fysieke leefomgeving expireren in 2020. Dit betreft:

- de Structuurvisie Bodegraven 2010-2020
- Vitaliteit op een knooppunt.
- de Structuurvisie 2013-2020 Vitaliteit in het Reeuwijkse land.
- de Woonvisie 2015 - 2020.

Herziening/vernieuwing of aanpassing van dit beleid kan worden gezien als een kans voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk om daarmee aan te sluiten op het gedachtegoed van de Omgevingswet (integraal en samenhangend beleid, kaderstellend beleid en toepassing van participatie).

Belangrijke kanttekening

De analyse en daarmee ook de conclusie zijn gebaseerd op de aangeleverde documenten (beleidsplannen) vanuit de gemeenten. De analyse en conclusie richten zich daarom enkel op de gegevens uit de aangeleverde documenten en de bevindingen uit de interviews.

5 Paradigmawisseling Omgevingswet

5.1 Contextuele inleiding

De paradigmawisseling van de Omgevingswet

Het gedachtegoed van de Omgevingswet is dat vanuit de gebruiker of initiatiefnemer wordt gedacht. Dit vergt dus een andere kijk (ander perspectief) op de fysieke leefomgeving en het beleid en de regelgeving daaromtrent. Door ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving centraal te stellen, wenst de wetgever een paradigmawisseling door te voeren. Zo wenst de wetgever om van toelatingsplanologie (nee, tenzij..) naar uitnodigingsplanologie (ja, mits...) te gaan. De paradigmawisseling vereist een integrale aanpak waarbij een samenhangende benadering van initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving uitgangspunt is. Deze paradigmawisseling dient op verschillende manieren tot uitdrukking te komen:

- Overheden en andere spelers in de fysieke leefomgeving dienen gestimuleerd te worden om sectorale belangen in samenhang te beschouwen (cultuuromslag).
- Wegnemen/voorkomen van een gefragmenteerde overheid met ongelijksoortige wettelijke regelingen.

Bewerkstelligen van een andere bestuurscultuur is niet wettelijk bepaald, maar wordt wel gestimuleerd.

Gemeenten als ambassadeur gedachtegoed Omgevingswet

De Omgevingswet is een raamwet. Dit betekent dat de wetgever kaders biedt waarbinnen lagere overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) een eigen invulling kunnen geven aan de uitwerking en uitvoering van beleid en regelgeving. Hiermee wordt lokaal maatwerk mogelijk. Dit betekent echter ook dat de ambitie van een gemeente invloed uitoefent op de wijze waarop deze kaders worden ingevuld. Een gemeente kan dus zelf kiezen in hoeverre afwegingsruimte wordt benut, participatie wordt ingebracht en ketenpartners worden betrokken in het proces.

De gemeente is dus de ambassadeur van het gedachtegoed van de Omgevingswet waar de wetgever (Rijksoverheid) geen directe invloed op heeft. In de praktijk kan dit leiden tot een bestuursstijl waarin de huidige manier van werken blijft voortbestaan. Het kan echter ook leiden tot een bestuursstijl waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van afwegingsruimte en lokaal maatwerk. Dit maakt dat gemeenten de realisator zijn van de verbeterdoelen en de paradigmawisseling, maar dat de bijdrage daartoe afhankelijk is van het ambitieniveau van de gemeente.

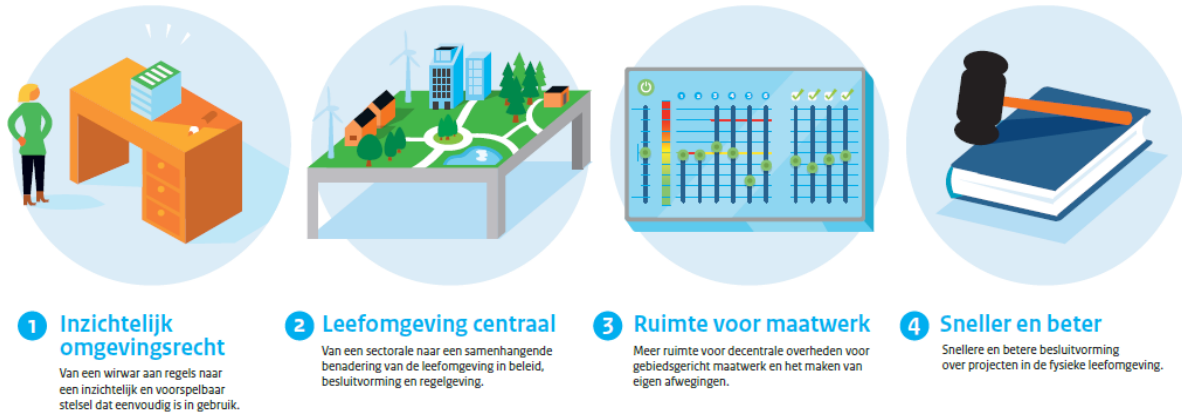
Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop de gemeente Bodegraven-Reeuwijk momenteel beleid uitvoert en in hoeverre dit bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Vier doelen ter verbetering van het omgevingsrecht

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet beoogt de wetgever het omgevingsrecht eenvoudig en inzichtelijk te maken. Het maatschappelijk doel hierbij is om met het oog op een duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang (artikel 1.3 Omgevingswet):

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

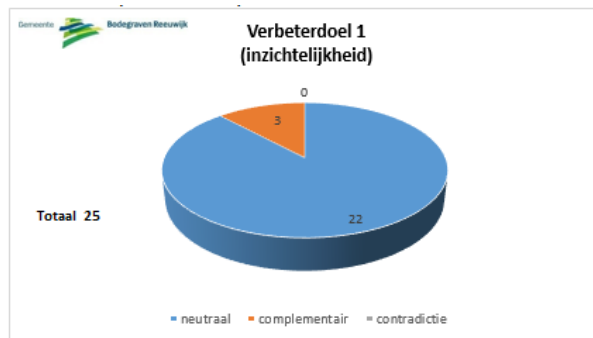
Naast dit maatschappelijk doel dient deze wet bij te dragen aan vier verbeterdoelen (zie onderstaande afbeelding). Met het doorvoeren van de paradigmawisseling is het mogelijk om als lokale overheid een positieve bijdrage te leveren aan de verbeterdoelen.



5.2 Paradigmawisseling gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Verbeterdoel (1) Inzichtelijkheid omgevingsrecht

Van de ingeboekte beleidsdocumenten zijn er 22 van de 25 die niet bijdragen aan het verbeterdoel 'inzichtelijkheid omgevingsrecht'. Echter, zij doen ook geen afbreuk aan het verbeterdoel. Interessant is wel dat drie beleidsdocumenten complementair zijn aan het verbeterdoel. Het gaat hier om het 'evenementenbeleid', 'kadernota erfgoed' en de 'welstandsnota 2017'. In het 'evenementenbeleid' wordt op een eenduidige wijze de regelgeving en procedures (aanvraagvereisten en behandelprocedure) voor de gehele gemeente inzichtelijk gemaakt. De 'kadernota erfgoed' is ook complementair aan verbeterdoel 1. In dit document zijn de ondergrenzen geüniformeerd zodat in elk bestemmingsplan dezelfde normering wordt gehanteerd. Dit wordt als waardevol gezien en resulteert in uniformiteit van de voorschriften (voorspelbaarheid). Ten slotte draagt de 'welstandsnota 2017' bij aan het verbeterdoel door een nieuwe compacte nota opgesteld te hebben die direct duidelijk maakt welk welstandsregime wordt gehanteerd.



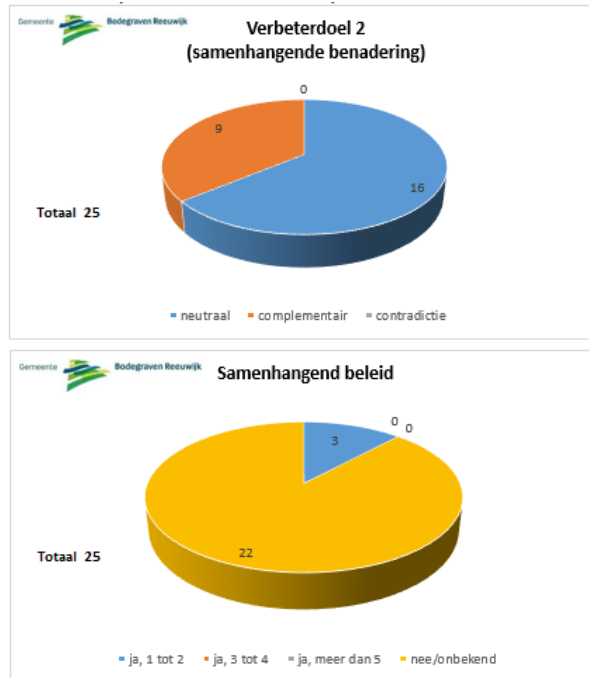
Deze drie documenten zorgen dus voor voorspelbaarheid en inzichtelijkheid van beleid en regels. Deze drie documenten kunnen daarom als voorbeeld gelden voor de beleidsdocumenten die momenteel nog neutraal scoren ten aanzien van het verbeterdoel. Het vraagt veel energie en tijd van de organisatie om dit organisatie-breed in te richten.

Belangrijke kanttekening

Ondanks dat de genoemde beleidsdocumenten complementair zijn aan het verbeterdoel, behoeft het wel een nuance. Dit oordeel is namelijk enkel geveld op de relatie tussen het beleidsdocument en het verbeterdoel. De Omgevingswet heeft echter voor ogen om op integrale wijze de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid te verbeteren (over de gehele organisatie). Dit betekent dus dat op sectoraal niveau (beleidsdocumentniveau) de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een bijdrage geleverd aan het verbeterdoel.

Verbeterdoel (2) Leefomgeving centraal

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk kent negen beleidsdocumenten die complementair zijn aan het verbeterdoel leefomgeving centraal. Hiermee laat de gemeente zien dat het al aansluiting zoekt (bewust of onbewust) met de gewenste werkwijze van de Omgevingswet. Een aantal ('Raadsprogramma', 'programmabegroting' en 'routekaart klimaatneutraal Bodegraven-Reeuwijk') van deze documenten zijn als integraal document opgesteld. Daarnaast zijn de



beleidsdocumenten 'nota bodembeheer Midden-Holland', 'actieplan 2017-2021 klimaatneutraal Bodegraven-Reeuwijk' en de 'structuurvisie 2013-2020' integraal opgesteld binnen de sector. Dit houdt in dat wel gekeken wordt naar aanknopingspunten, eventuele tegenstrijdigheden en aanvullingen op andere aspecten binnen de sector, maar dat daarbuiten geen relatie is gelegd met ander beleid. Dit maakt het een integraal beleidsdocument binnen de sector. Sprekend voorbeeld betreft de 'structuurvisie Bodegraven 2010-2020'. Bij de totstandkoming van deze visie zijn alle disciplines van de organisatie betrokken geweest waardoor de integraliteit op de leefomgeving centraal is komen te staan. Alle overige beleidsdocumenten zijn neutraal en dragen niet bij, maar doen ook geen afbreuk aan het verbeterdoel.

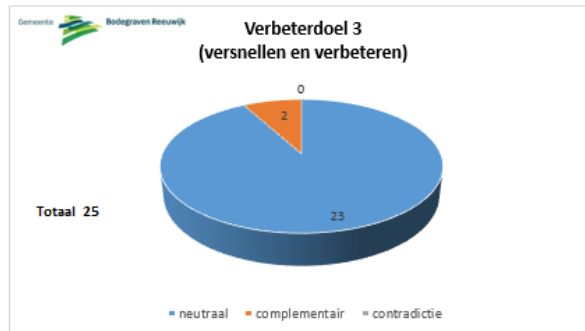
Opvallend is wel dat gemeente Bodegraven-Reeuwijk veel (22 van de 25) beleidsdocumenten kent waarbij onbekend is of er samenhang is met ander beleid terwijl wel een aantal beleidsdocumenten bijdragen aan het verbeterdoel. Reden hiervoor kan zijn dat er geen samenhang geconstateerd is met andere beleidsdocumenten, maar dat het beleidsdocument zelf wel een integraal beeld van de fysieke leefomgeving schept.

Belangrijke kanttekening

Belangrijk is dat het verbeterdoel voor ogen heeft om beleid te integreren. Dat is meer dan alleen beleid in elkaar schuiven. Dat houdt in dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk het beleid in samenhang moet benaderen. Kijkend naar de beleidsdocumenten, is het logisch dat nu de Omgevingswet er nog niet is, deze integraliteit nog niet geëffectueerd is. Tevens zijn gemeentelijke organisaties, mede door wet- en regelgeving, nog niet ingericht om integraal en samenhangend beleid op te stellen ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

Verbeterdoel (3) Sneller en beter

Er zijn twee beleidsdocumenten die complementair zijn aan dit verbeterdoel, alle andere ingeboekte documenten zijn neutraal en dragen daarmee niet bij, maar doen ook geen afbreuk aan het verbeterdoel. Het 'evenementenbeleid' draagt bij aan snellere besluitvorming door, in het kader van deregulering meerdere activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht. Hiermee



worden minder activiteiten voor burgers en bedrijven voorzien van een vergunningprocedure, die vaak veel tijd in beslag neemt. Ook de 'welstandsnota Bodegraven-Reeuwijk 2017' is complementair aan dit verbeterdoel. In deze nota wordt beoogd om de procedure sneller en makkelijker te doorlopen. Hiermee zet de gemeente Bodegraven-Reeuwijk reeds stappen in de richting van een snellere en betere

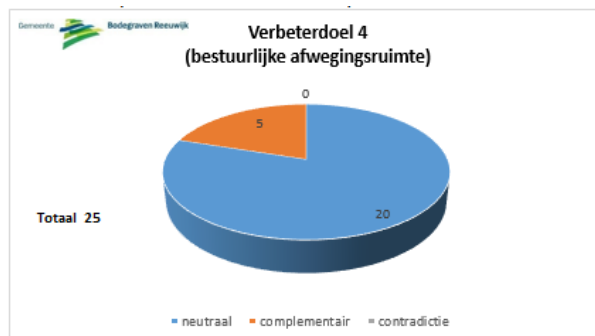
besluitvorming.

Belangrijke kanttekening

Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming is voor veel onderdelen wettelijk bepaald en/of opgenomen in bestemmingsplannen. Dit maakt het lastig om in beleidsdocumenten te achterhalen in hoeverre het document bijdraagt aan het doel. Dit kan een vertekend beeld opleveren indien men denkt dat weinig beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk complementair zijn.

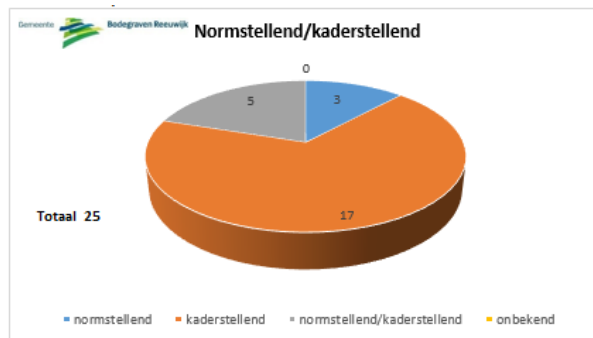
Verbeterdoel (4) Ruimte voor maatwerk

Ongeveer een kwart (5 van de 25) van de ingeboekte beleidsdocumenten draagt bij aan het verbeterdoel ruimte voor maatwerk. De overige ingeboekte beleidsdocumenten zijn neutraal (dragen niet bij, maar doen ook geen afbreuk). De 'structuurvisie' is hier een voorbeeld van. Hierin is beschreven dat globale bestemmingen worden gebruikt waardoor er ruimte voor maatwerk ontstaat (kaderstellend). Een ander goed voorbeeld waarin wordt bijgedragen aan dit verbeterdoel is het 'onderhoudsplan leefomgeving 2018-2021', waarin ad hoc afwegingen centraal staan en er



geen standaardpakket regels verplicht worden gesteld. Ook ten aanzien van handhaving (juridisch instrument) wordt lokale afweging en ruimte voor maatwerk geboden. Zo kent het 'handhavingsbeleid openbare ruimte 2015-2018' een discretionaire bevoegdheid voor de BOA's om te handelen en kan de gemeente in het 'handhavingsbeleid bouw- en woningtoezicht ODMH Bodegraven-

Reeuwijk 2017-2021' binnen de wettelijke kaders doelen vastleggen, prioriteiten stellen en accenten aanbrengen, indien nodig.



Kijkend naar de mate van normstellendheid/kaderstellendheid, kan geconcludeerd worden dat kaderstellend beleid de keuze is vóór normstellend beleid. Dit houdt in dat het beleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk ruimte biedt voor verdere invulling. Hierdoor wordt gebiedsgericht en lokaal maatwerk mogelijk. Beleid kan ook visionair zijn. Dit is ook het geval in een aantal beleidsdocumenten van de

gemeente Bodegraven-Reeuwijk. In dit beleid worden de beoogde ontwikkelingen binnen een bepaald gebied beschreven. Deze documenten bieden ruimte voor ontwikkelingen binnen de gegeven kaders. Het gaat hier dus hoofdzakelijk om de uitwerking van het beleid, niet over de afwegingen of lokaal maatwerk. Dit is de verklaring voor het feit dat 5 van de 25 documenten complementair zijn aan het verbeterdoel, terwijl 17 van de 25 ingeboekte beleidsdocumenten kaderstellend zijn.

Belangrijke kanttekening

Lokaal maatwerk en afwegingsruimte kan op twee manieren opgevat worden. Ten eerste kan het de ruimte en afweging zijn voor een lokale overheid om beleid op te stellen (discretionaire bevoegdheid) om zodoende (gebiedsgericht) maatwerk te bieden voor gemeente specifieke wensen en behoeften. Ten tweede kan het ook de ruimte en afweging zijn waarbij een ambtenaar binnen het wettelijk kader en beleidskader kan handelen om maatwerk te bieden. Het eerste legt dus de focus op de ruimte voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk om beleid op te stellen en het tweede legt de focus op de ruimte binnen beleid en regelgeving om maatwerk te kunnen bieden (afwegingsruimte).

5.3 Mogelijkheden Omgevingswet voor rolverdeling en participatie

Deze paragraaf beschrijft de mogelijkheden in het kader van de Omgevingswet ten aanzien van participatie en de rollen voor het College van B&W, de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie.

5.3.1 Rolverdeling College van B&W, gemeenteraad en ambtelijke organisatie Omgevingswet

De rolverdeling ambtelijke organisatie, College van B&W en gemeenteraad kan per gemeente verschillen. Daarnaast bestaat er een duidelijk verschil tussen een rol en een taak. Een taak krijg je toebedeeld, zoals de gemeenteraad als taak de besluitvorming van beleid- en regelgeving kent. Een rol neem je in, zoals een rol als procesbewaker. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in september 2017 een handreiking voor gemeenteraden gepubliceerd. In dit rapport beschrijft de VNG dat de rolverdeling tussen gemeenteraad en College van B&W onveranderd blijft (zie onderstaand citaat).

“De gemeenteraad stelt de kaders en het strategisch beleid van de gemeente vast en toetst en controleert of het College van B&W het beleid volgens afspraak en naar tevredenheid heeft uitgevoerd. In essentie blijft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het College van B&W na

de inwerkingtreding van de Omgevingswet onveranderd. Wel krijgt het College van B&W meer bevoegdheden bij de uitvoering van het beleid en is de gemeenteraad nadrukkelijker belast met de hoofdlijnen en het toezicht op het beleidsproces. Met het bestaand raadsinstrumentarium (het indienen van amendementen, moties, schriftelijke/mondelinge vragen, interpellatie, recht van onderzoek en initiatief en de actieve informatieplicht van het College van B&W) houdt de gemeenteraad zoals gebruikelijk gedurende het beleids- en besluitvormingsproces vinger aan de pols en stuurt in de gewenste ontwikkelrichting" (VNG, 2017).

In tegenstelling tot het beeld dat de VNG schetst (rolverdeling gemeenteraad-College van B&W blijft onveranderd) is er wel degelijk een mogelijke transitie in de rolverdeling zichtbaar. Onder het huidige omgevingsrecht kent de gemeenteraad hoofdzakelijk de rol van controleur. Het door de ambtelijke organisatie opgestelde sectorale beleid (in opdracht van het College van B&W) wordt door de gemeenteraad gecontroleerd en de gemeenteraad maakt hieromtrent besluiten. Vervolgens wordt het beleid door de ambtelijke organisatie uitgevoerd. In de uitvoering van het beleid toetst de ambtenaar ontwikkelingen, initiatieven en aanvragen op het vastgestelde beleid. Het College van B&W is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid en de verantwoording naar de gemeenteraad.

De Omgevingswet biedt de gemeenteraad meer mogelijkheden om vanuit kaders de beleidsuitvoering van de gemeente te sturen. Dit houdt in dat de gemeenteraad integrale beleidskaders vaststelt waarbinnen het College van B&W een nadere beleidsinvulling kan geven. In opdracht van het College van B&W, kan de ambtelijke organisatie uitvoering geven aan de gestelde beleidskaders. Hierin treedt de ambtelijke organisatie op als adviseur van de gemeenteraad en het College van B&W, in het kader van besluitvorming rondom initiatieven/ontwikkelingen binnen de gestelde kaders. Deze mogelijke rolverschuiving wordt ondersteund door twee wijzigingen in de Omgevingswet ten opzichte van het huidige omgevingsrecht. Ten eerste kent de Omgevingswet meer delegatiemogelijkheden van gemeenteraad naar College van B&W. Dit betekent dat de gemeenteraad meer bevoegdheden rondom beleidsuitvoering en -afweging kan delegeren aan het College van B&W. De gemeenteraad is dan nog enkel de 'bewaker' van de kaders. Ten tweede, het instrument 'Verklaring van Geen Bedenkingen' (VVGB) komt te vervallen onder de Omgevingswet. Dit instrument kan worden gezien als het vetorecht van de gemeenteraad. Het College van B&W is verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen op basis van vigerend beleid en regelgeving. Een afwijking daarop kan het College van B&W accepteren (onder het huidige omgevingsrecht), indien de gemeenteraad instemt door middel van een VVGB. Als de gemeenteraad dat niet doet, is de afwijking niet mogelijk. Doordat het VVGB-instrument komt te vervallen, hoeft het College van B&W formeel geen toestemming meer te vragen aan de gemeenteraad en houdt het zelf de bevoegdheid om over afwijkingen te beslissen (gemeenteraad kent wel adviesrecht).

Daarmee verandert de rol van de gemeenteraad van 'controleur' naar 'procesbewaker kaders', met daarnaast de ongewijzigde bevoegdheid tot besluitvorming. De ambtelijke organisatie ondergaat de transitie van 'beleidsuitvoerder' naar 'beleidsadviseur' voor de gemeenteraad en het College van B&W. De rol van het College van B&W blijft ongewijzigd. Het blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Echter, het kan wel meer bevoegdheden krijgen door de delegatiemogelijkheden en het verdwijnen van de VVGB.

Zoals deze paragraaf al impliceert, kan een rol worden ingenomen. Dat wil niet zeggen dat elke gemeente de hier beschreven transitie gaat maken. Elke gemeente zal afhankelijk van de ambitie ten aanzien van de Omgevingswet hier een eigen keuze in maken.

5.3.2 Participatie onder de Omgevingswet

Participatie is een onderwerp dat veelvuldig terugkomt op de politieke agenda's. De gedachte dat de samenleving maakbaar is ligt achter ons. Het betrekken van burgers in beleidsprocessen en besluitvorming wordt daarom steeds belangrijker geacht. Het is niet enkel belangrijk voor het draagvlak van beleid en regelgeving, maar ook belangrijk voor de input ten aanzien van beleid en regelgeving. Toch is participatie geen doel op zich. Het is een instrumenteel hulpmiddel in de totstandkoming van beleid, regelgeving en/of het realiseren van initiatieven.

Het voormalige ministerie van Infrastructuur en Milieu ziet participatie als belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Toch schrijft de wet niet voor hoe participatie moet plaatsvinden en/of hoe het proces daarvoor ingericht dient te worden. Reden hiervoor is dat de wetgever van mening is dat participatie maatwerk is. De Omgevingswet onderscheidt in essentie twee participatievarianten. De eerste variant is participatie door de overheid ingezet (burgers betrekken bij de totstandkoming van beleid en regelgeving). De tweede variant betreft participatie toegepast door initiatiefnemers in het proces tot aanvraag van een ontwikkeling. Hierna worden beide varianten toegelicht.

Participatie als instrument voor overheden

De Omgevingswet biedt verscheidene mogelijkheden om gebruik te maken van participatie. Zoals reeds vermeld betreft het een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Gebruik maken van participatie is dus in principe overal mogelijk. Toch legt de Omgevingswet ten aanzien van de totstandkoming van bepaalde instrumenten participatieve verplichtingen op. In het schema hieronder zijn deze verplichtingen weergegeven.

Instrument	Verplichtingen	Verantwoordelijke	Bron
Omgevingsvisie	> Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag	Omgevings besluit (art. 8.5)
Programma	> Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag	Omgevings besluit (art. 8.6)
Omgevingsplan	> Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn. > Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving van een omgevingsplan aan hoe de participatie wordt vormgegeven.	Bevoegd gezag	Omgevings besluit (art. 8.1, eerste lid)
Projectbesluit	> Het bevoegd gezag doet uiterlijk bij de start van de verkenning door het projectbesluit een 'kennisgeving participatie'. In deze kennisgeving staat: - wie worden betrokken, waarover en wanneer - wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer - waar meer informatie beschikbaar komt > Bij de verkenning mag iedereen mogelijke oplossingen aandragen voor de beschreven opgave. Degene die dit doet, kan het bevoegd gezag vragen om daarover advies te vragen aan een onafhankelijk deskundige. > Zowel voor de voorkeursbeslissing als voor het projectbesluit geldt een motiveringsplicht. Het bevoegd gezag geeft hierbij aan hoe derden zijn betrokken, wat de resultaten zijn van de verkenning en gaat in op de aangedragen oplossingen en de uitgebrachte adviezen daarover.	Bevoegd gezag	Omgevings besluit (art. 8.1, tweede lid)

Participatie als instrument voor initiatiefnemers

Participatie onder de Omgevingswet is ook voor initiatiefnemers mogelijk. Sterker nog, dit is bij aanvraag van omgevingsvergunning zelfs een verplichting. Het is bedoeld als instrument om initiatieven realiseerbaar te maken door bij indiening van initiatieven bij overheden aan te geven hoe de omgeving betrokken is in de ontwikkelperspectieven van de initiatiefnemer.

Instrument	Verplichtingen	Verantwoordelijke	Bron
Omgevingsvergunning	> In de Omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste participatie opgenomen. > Het bevoegd gezag betreft de informatie die bij de participatie is verkregen bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55)

5.4 Conclusie

Gezien de vier verbeterdoelen (tezamen de paradigmawisseling) van de Omgevingswet in relatie met het beleidskader kan geconcludeerd worden dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk overwegend neutraal is. Dit betekent dat vigerend beleid geen bijdrage levert aan deze paradigmawisseling, maar ook geen afbreuk doet. Het vigerende beleid is nog niet in de geest van de Omgevingswet opgesteld. Mogelijke reden hiervoor is de aanleiding van de nota, de duidelijkheid en bekendheid van de verbeterdoelen en de Omgevingswet in het algemeen. Daarnaast zijn er momenteel vaste patronen (werkwijzen, protocollen, wettelijke procedures, etc.) die invloed kunnen uitoefenen op het karakter van het beleid. Bij de gemeenten is wel het gedachtegoed aanwezig om in lijn met de verbeterdoelen te gaan werken. Dit is ook zichtbaar in de uitgesproken ambities ten aanzien van participatie, integrale werkwijze en cultuuromslag.

De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor zowel het College van B&W, de gemeenteraad als de ambtelijke organisatie om een andere rol in te nemen onder de Omgevingswet. De rol die een orgaan/persoon inneemt is echter wel afhankelijk van de ambitie van de desbetreffende gemeente. Om die reden is op voorhand niet concreet te maken welke rol ingenomen zal worden. De transitie die de wet beoogt is dat de gemeenteraad meer vanuit kaders het beleid van de gemeente aanstuurt waarbij de ambtelijke organisatie meer als adviseur rondom beleidskwesties zal acteren. Het College van B&W blijft verantwoordelijk voor het uit te voeren beleid, maar krijgt daarvoor onder de Omgevingswet wel meer verantwoordelijkheden en autoriteit. De ambtelijke organisatie zal in het kader van de Omgevingswet een transitie kunnen doormaken. Momenteel neemt de ambtelijke organisatie hoofdzakelijk de rol als 'toetsers' van beleid en regels in. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om deze rol te verruilen voor een rol als adviseur, waarbij de ambtenaar het College van B&W en de gemeenteraad adviseert in het maken van beleidskeuzes.

Participatie is in de Omgevingswet een centraal begrip. Echter, de wetgever geeft geen concrete invulling aan de manier waarop dit moet plaatsvinden (vormvrij). Wel geeft de wetgever aan dat participatie in sommige gevallen moet plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opstellen van een omgevingsvisie (participatie toepassen door overheid) en bij het aanvragen van een omgevingsvergunning (participatie toepassen door initiatiefnemer). Indien participatie is vereist, bestaat er een motiveringsplicht over de wijze waarop participatie plaatsvond.

6 Opstap naar implementatie Omgevingswet

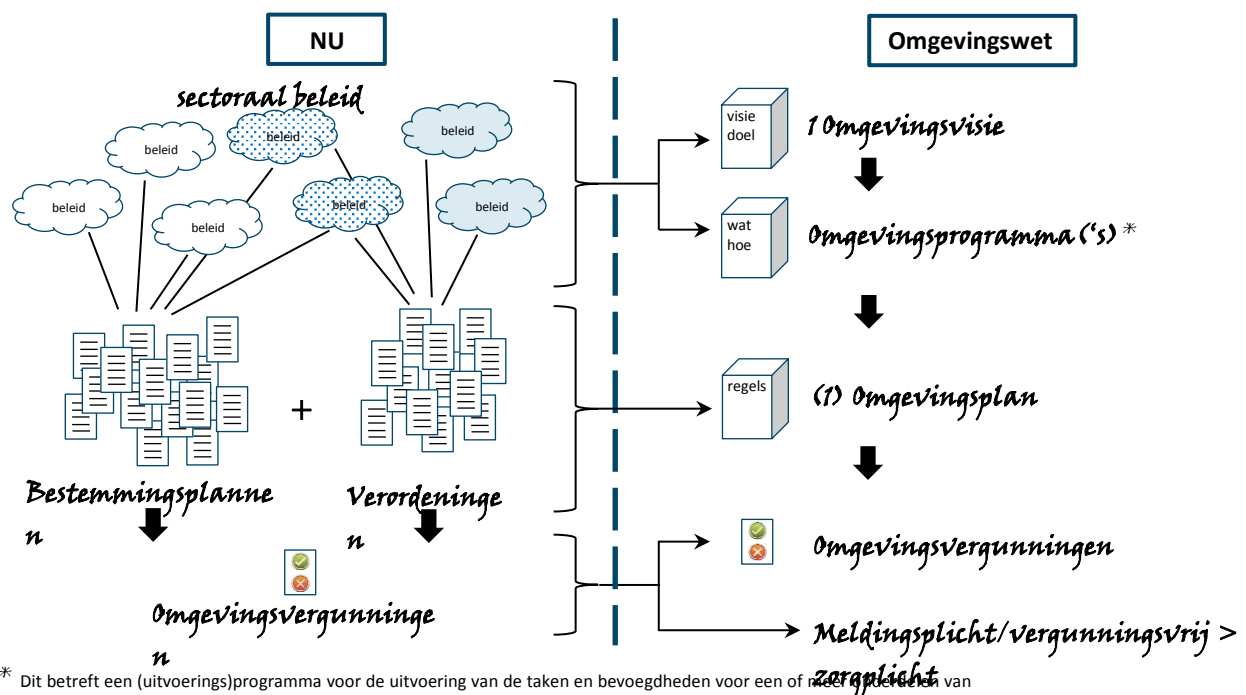
6.1 Contextuele inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken in relatie tot de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. De resultaten en beschrijvingen (analyses) vloeien voort uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie alsmede uit de verkregen informatie uit de afgenomen interviews. Bijlage I bevat de interviewguides (per functionaris). Dit resulteert in een beoordeling over de stand van zaken rondom de implementatie Omgevingswet in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Meer dan een grote opgave alleen...

De invoering van een stelselwijzing als de Omgevingswet heeft voor gemeenten een enorme impact. Alleen al het invoeren van het instrument de omgevingsvisie, één visiedocument voor de leefomgeving, dat alle andere beleidsdocumenten vervangt (aldus de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel Omgevingswet) laat zien dat gemeenten voor een grote opgave staan. Bij een grote en belangrijke opgave hoort een professionele procesaanpak. Dit kenmerkt zich in de organisatie van een dergelijke veranderopgave die vaak verschillend is per gemeente. We zien hierin dat gemeenten veelal werken aan een projectplan (plan van aanpak of implementatieplan), of wat abstracter middels een Koersdocument (richtinggevend plan). Juist dat plan van aanpak en de projectorganisatie geven inzage in de wijze waarop een gemeente de opgaven van de Omgevingswet gaat uitwerken. Belangrijk om te onderscheiden zijn proces en inhoud. Beide zijn noodzakelijk voor een succesvolle implementatie en even belangrijk; om de paradigmawisseling mogelijk te maken.

Elke gemeentelijke organisatie kan de Omgevingswet op een eigen manier implementeren. De ambities, opgaven en beleidskeuzes kunnen per organisatie verschillen en daarmee ook de impact van de Omgevingswet op de organisatie. Ondanks de keuzes die gemaakt kunnen worden, zijn ook een aantal opgaven onvermijdelijk. Het oppakken en uitvoeren van deze opgaven blijft voor elke organisatie een enorme operatie. Onderstaand overzicht maakt de transitie van het huidige beleid en de huidige regelgeving naar het instrumentarium onder de Omgevingswet duidelijk.



6.2 Aanpak implementatie Omgevingswet gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Onderstaand overzicht geeft een algemene indruk van de stand van zaken van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in het kader van de implementatie van de Omgevingswet.

FASE 0 STATUS QUO

- Platte organisatie zonder managementlaag.
- Werkwijze op drie manieren: 1) project, 2) proces en 3) opdracht.
- Participatie in beleidsvormingsprocessen.

FASE 1 INFORMEREN/CONSULTEREN

- ☒ Ambtelijke organisatie breed informeren over Omgevingswet
- ☒ College van B&W informeren over Omgevingswet
- ☒ Gemeenteraad informeren over Omgevingswet
- ☒ Afstemming/informeren ketenpartners ten aanzien van de Omgevingswet
- ☒ Inrichten projectorganisatie Omgevingswet

FASE 2 NAVIGEREN

- ☒ Plan van aanpak implementatie Omgevingswet
- ☒ Inzicht impact Omgevingswet op organisatie
- ☒ Beschrijving ambitie/koers
- ☒ Formuleren opgaven/mijlpalen Omgevingswet

FASE 3 IMPLEMENTEREN

- ☒ Invoering cultuuromslag
- ☒ Inzicht planning implementatie Omgevingswet
- ☒ Inzicht kosten implementatie Omgevingswet
- ☒ Uitvoeren implementatieopgaven Omgevingswet

Fase 0, Status quo

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft de afgelopen jaren aangetoond om te kunnen gaan met veranderingsprocessen. Vanaf 2014 kent de gemeentelijke organisatie een platte organisatiestructuur zonder managementlaag. De werkwijze van de gemeente is globaal georganiseerd in drie stromingen: 1) processen, 2) projecten en 3) opdrachten (vanuit samenleving/gemeenteraad/College van B&W/organisatie zelf). De gemeente erkent het belang van participatie in beleidvormingsprocessen, zoals blijkt uit interviews. De gedachte heerst dat er nu meer informatie/kennis gedeeld wordt, omdat er geen afdelingen zijn. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om als ambtenaar flexibel aansluiting te zoeken bij de diverse projecten/processen vanwege het wegnemen van de managementlaag.

Fase 1, Informeren/consulteren

Er wordt gemeentebreed geïnformeerd over de Omgevingswet en de implicaties daarvan voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Dat blijkt uit de documentatie waarin hierover verantwoording is afgelegd en de sessies die zijn belegd in het kader van de Omgevingswet. Ambtenaren worden nauw betrokken en ook het College van B&W en de gemeenteraad vormen onderdeel van leersessies. De diepgang van de informatie is als algemeen te beschrijven, inhoudende dat inzicht wordt gegeven over wat de Omgevingswet behelst inclusief de kerninstrumenten en verbeterdoelen. De informatie-uitwisseling vindt plaats door de organisatie zelf (intern georganiseerde bijeenkomsten), door interactie met (regionale) partners zoals waterschap, andere

gemeenten en omgevingsdienst en wordt ingewonnen door een extern bureau (specifiek voor de pilot omgevingsplan).

Uit de interviews blijkt dat vertrouwen in eigen personeel qua kennis en kunde belangrijk onderdeel is van de implementatie van de Omgevingswet. De wethouder is vanaf eind 2017 betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. De wethouder verkrijgt informatie vanuit diverse bronnen (eigen personeel, ODMH, symposia en vakliteratuur).

Fase 2, Navigeren

Uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk niet beschikt over een plan van aanpak implementatie Omgevingswet. Hierdoor is het lastig om te bepalen of de impact van de Omgevingswet op de organisatie voldoende in beeld is. Om te leren werken met de kerninstrumenten van de Omgevingswet, maakt de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een omgevingsplan buitengebied (pilot). Op basis van deze pilot zijn kansen en bedreigingen voor de toekomst geformuleerd. Door het ontbreken van een plan van aanpak of koersdocument is het onduidelijk wat de ambitie/koers van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is. Ook is het hierdoor onduidelijk welke opgaven/mijlpalen de gemeente Bodegraven-Reeuwijk geformuleerd heeft.

Vanuit het waterschap loopt er ook een pilot omgevingsplan, omgevingsplan wateragenda Driebruggen/Waarder zoals blijkt uit de analyse Omgevingswetdocumentatie. Hierin staat beschreven wat de identiteit, kernkwaliteit/waarde, beleidsdoel en gevolgen er zijn voor het omgevingsplan ten aanzien van de thema's verkeer, milieu, ruimte, water en sociaal.

Uit de interviews blijkt dat het niet eenvoudig beter wordt. Dat is wel de boodschap vanuit de wetgever, maar zo wordt het nog niet ervaren. Om de wet te implementeren, is er meer nodig dan alleen de wet zelf. Hoe krijg je inwoners mee en geef je ze een goed gevoel dat ze ook echt willen participeren? Het zou wel fijn zijn als ook zij integraal gaan denken en niet meer denken vanuit het NIMBY-gedachtegoed, aldus de reacties uit de interviews. Hoe krijg je als gemeentebestuur je gemeenteraad in positie (op papier ligt er nog een belangrijke rol voor gemeenteraad, maar in praktijk verschuift het nog meer naar het College van B&W). De gemeenteraad is nog op zoek naar een vorm van participatie die het beste past bij de gemeente. De grootste opgave is het creëren van integraliteit, wordt verondersteld in de interviews. Mensen zoeken elkaar nu wel goed op, dus men geeft al invulling aan deze uitdaging. Participatie is als belangrijke pijler benoemd, als onderdeel van de pilot omgevingsplan. Omdat het omgevingsplan inhoudelijk concreter is dan bijvoorbeeld een omgevingsvisie, kan duidelijk het gesprek gevoerd worden (het gaat om concretere zaken, niet te abstract). Het idee is om 'from scratch' de implementatie in te steken. Dus niet het huidige beleid en bestemmingsplannen omvormen want dat kost veel tijd. De filosofie van de gemeente is om het proces aan de voorkant niet vast te leggen (de manier waarop de gemeente de implementatie aanvliegt). De boodschap uit de interviews is dat gaandeweg bekeken zal worden welke koers gevaren moet worden. Een stip op de horizon is er wel in de hoofden van de betrokkenen,, maar is niet vastgelegd of vastgesteld door College van B&W en/of gemeenteraad.

Fase 3, Implementeren

Waar de gemeente Bodegraven-Reeuwijk al mee gestart is, is het invoeren van de cultuurverandering die de Omgevingswet vraagt. De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering en het loslaten van de sectorale benadering. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft

er bewust voor gekozen om de hiërarchische lagen los te laten en meer te gaan samenwerken met burgers en bedrijven (blijkt uit analyse documentatie en interviews). Dit omdat de gemeente van mening is dat een goed implementatietraject van binnenuit moet plaatsvinden. Wat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk nog niet heeft is een planning en kostenraming voor de implementatie van de Omgevingswet. Hierdoor is er op dit moment geen zicht op de uitvoering van de implementatieopgaven, de planning en de financiering.

In principe dient de gemeente in 2021 klaar te zijn. In de interviews geeft de gemeente aan dat het nog onduidelijk is of de organisatie de Omgevingswet dan volledig geïmplementeerd heeft. Er is geen plan van aanpak implementatie Omgevingswet. Reden is dat de gemeente dit proces invult op basis van - gezond boeren - verstand en het de focus legt op 'leren door te doen'.

6.3 Conclusie

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk is reeds enthousiast gestart met het implementatietraject in het kader van de Omgevingswet. In dit implementatietraject zijn College van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad betrokken. Daarnaast vindt samenwerking met meerdere organisaties plaats, waaronder ketenpartners. De implementatie van de Omgevingswet is tastbaar gemaakt middels het uitvoeren van pilots ten aanzien van de inrichting van het omgevingsplan. Hierdoor is de gemeentelijke organisatie in staat om zicht te krijgen op de beleidsbehoefte en de integraliteit en samenhang daarvan, de relaties tussen de instrumenten (omgevingsvisie versus omgevingsplan) en de werkprocessen die daarvoor nodig zijn.

Ten aanzien van de fase navigeren en implementeren, zien we dat er nog een grote opgave ligt voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Dit begint met dat er nog geen stip op de horizon (ambitie, beleidsstructuur met mogelijk organisatorische gevolgen, begrotingen, portefeuilles, integraal instrumentarium en samenhang, opgaven met mijlpalen, etc.) is vastgesteld en aantoonbaar wordt uitgedragen door de organisatie. Zolang de stip op de horizon nog niet inzichtelijk is gemaakt, is het niet mogelijk om invulling te geven aan fase 3 (implementeren).

7 Conclusie

7.1 Conclusie onderzoek

Beleidsaanleiding en -samenhang

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk veel autonoom beleid opstelt. Dit is in het perspectief van de Omgevingswet positief aangezien de gemeente hiermee laat zien de beleidsvrijheid te gebruiken die door het huidige omgevingsrecht geboden wordt. Daarmee is het als gemeente mogelijk om lokaal maatwerk te bieden voor gemeente specifieke situaties. Daarnaast vormt dit voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk wel een bedreiging voor de integraliteit en samenhang van beleid. Het vele sectorale beleid (op basis van autonoom opgesteld beleid) kent onderling weinig tot geen samenhang, waardoor tegenstrijdigheden in beleid potentieel is en er te veel en complexe regels gelden voor de samenleving. Overlap met andere beleidsdocumenten (overeenkomsten en tegenstrijdigheden) zijn daardoor niet inzichtelijk. Opvallend is dat in het vigerende beleid weinig samenhang en integraliteit te ontdekken is. Door de invoering van de platte organisatiestructuur in 2014, mag verwacht worden dat door korte lijntjes en betere samenwerking tussen ambtenaren, meer integraal en samenhangend beleid ontstaat. Echter, de analyse bewijst tot op heden het tegendeel.

De beleidsvoering van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is kaderstellend te noemen. De gemeente geeft aan hier sinds 2015 mee bezig te zijn. Dit is met het oog op de Omgevingswet een positieve ontwikkeling. Met kaderstellend beleid is de gemeente in staat om beter de 'ja, mits houding' aan te nemen omdat er meer ruimte voor ontwikkeling en afweging ontstaat. De opgave voor de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is om dit kaderstellend beleid in samenhang te beschouwen en om te bouwen naar het instrumentarium onder de Omgevingswet.

Beleidsparticipatie

Beleidsparticipatie komt niet nadrukkelijk terug in de beleidsdocumenten van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Dit kan betekenen dat er geen participatie heeft plaatsgevonden of dat de verantwoording van het doorlopen participatietraject niet is opgenomen in het beleidsdocument. Met het oog op de Omgevingswet is het wel wenselijk om dit nadrukkelijk vast te leggen aangezien participatie onder de Omgevingswet een belangrijk onderdeel is. Het valt op dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk kenbaar maakt wel participatie toe te passen in de beleidsprocessen. Hieruit kunnen we dus opmaken dat de verantwoording voor het doorlopen participatietraject beter in het beleid vastgelegd kan worden.

Participatie is in de Omgevingswet een centraal begrip. Echter, de wetgever geeft geen concrete invulling aan de manier waarop dit moet plaatsvinden (vormvrij). Wel geeft de wetgever aan dat participatie in sommige gevallen moet plaatsvinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opstellen van een omgevingsvisie (participatie toepassen door overheid) en bij het aanvragen van een omgevingsvergunning (participatie toepassen door initiatiefnemer). Indien participatie is vereist, bestaat er een motiveringsplicht over de wijze waarop participatie plaatsvond.

Paradigmawisseling Omgevingswet

Het vigerend beleid van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk levert geen substantiële bijdrage aan de paradigmawisseling die de Omgevingswet beoogt, maar doet daar ook geen substantiële afbreuk aan. Daarmee is het vigerende beleid nog niet in het gedachtegoed van de Omgevingswet opgesteld. Dit is hoofdzakelijk te verklaren uit de beleidsvoering van de gemeente, maar ook uit de momenteel vaste patronen (werkwijzen, protocollen, wettelijke procedures, etc.) die invloed kunnen uitoefenen op het karakter van het beleid. De gemeente is reeds sinds 2014 bezig met een cultuurverandering. Er is bewust gekozen om in dit kader geen projectorganisatie voor de implementatie in te richten. Wel wordt er gewerkt vanuit een team Omgevingswet waarbij iedereen kan aanhaken, zonder toedeling van rollen en/of functies. Gevaar hierin is dat de deelname aan bepaalde beleidstrajecten en/of projecten hierdoor te vrijblijvend blijft waardoor het stuur op de uitvoering van beleid en regelgeving mogelijk kwetsbaar wordt.

De Omgevingswet biedt mogelijkheden voor zowel het College van B&W, de gemeenteraad als de ambtelijke organisatie om een andere rol in te nemen onder de Omgevingswet. De rol die een orgaan/persoon inneemt is echter wel afhankelijk van de ambitie van de desbetreffende gemeente. Het College van B&W blijft verantwoordelijk voor het uit te voeren beleid, maar krijgt daarvoor onder de Omgevingswet wel meer verantwoordelijkheden en autoriteit. De ambtelijke organisatie zal in het kader van de Omgevingswet een transitie kunnen doormaken. Momenteel neemt de ambtelijke organisatie hoofdzakelijk de rol als 'toetsers' van beleid en regels in. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om deze rol te verruilen voor een rol als adviseur, waarbij de ambtenaar het College van B&W en de gemeenteraad adviseert in het maken van beleidskeuzes.

Voorbereiding op implementatie

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk is reeds enthousiast gestart met het implementatietraject in het kader van de Omgevingswet. In dit implementatietraject zijn College van B&W, ambtelijke organisatie en gemeenteraad betrokken. Daarnaast vindt samenwerking met meerdere organisaties plaats, waaronder ketenpartners. De implementatie van de Omgevingswet is tastbaar gemaakt middels het uitvoeren van pilots ten aanzien van de inrichting van het omgevingsplan. Hierdoor is de gemeentelijke organisatie in staat om zicht te krijgen op de beleidsbehoefte en de integraliteit en samenhang daarvan, de relaties tussen de instrumenten (omgevingsvisie versus omgevingsplan) en de werkprocessen die daarvoor nodig zijn.

Door de beperkte scope van de Omgevingswet (vanwege de pilot omgevingsplan), is de kennis, capaciteit en ervaring rondom de Omgevingswet kwetsbaar in de volledige breedte van de implementatie van de Omgevingswet. Een stip op de horizon is er wel, maar is niet vastgesteld of vastgelegd door management, College van B&W en/of gemeenteraad. Risico is dat het eindbeeld ten aanzien van de Omgevingswet gaat 'zweven' doordat meerdere mensen een eigen interpretatie aan de stip op de horizon geven. Tevens heeft de gemeente onvoldoende zicht op wat de Omgevingswet organisatorisch gaat betekenen (impact). De focus wordt nadrukkelijk gelegd op het omgevingsplan (pilots), waardoor de aandacht voor de andere instrumenten momenteel onvoldoende tot uitdrukking komt. Hierbij moet gedacht worden aan de omgevingsvisie, (beleids)programma's, etc. De komende periode zullen beleidsdocumenten expireren of herzien worden. Dit kan als kans worden gezien om voor een natuurlijke overgang te zorgen van huidig beleid naar nieuw (integraal en samenhangend) beleid in de vorm van één omgevingsvisie.

Conclusie in context institutionalisering

Theoretische ondersteuning conclusie (nieuwe informatie)

De onderzoeksresultaten worden opgehangen aan het begrip 'institutionalisering'. Reden hiervoor is om de onderzoeksbevindingen in perspectief te plaatsen. Institutionaliseren gaat over de creatie of organisatie van overheden of bepaalde onderdelen die verantwoordelijk zijn voor het implementeren van beleid, in dit geval de Omgevingswet.

De theorie van institutionalisering gaat uit van het verduurzamen van sociaal handelen in organisatie- of werkwijze die het gedrag vervolgens structureren. Het gedrag wordt hierdoor voorspelbaar en vanzelfsprekend. Overheden verschaffen dus zekerheden. Keerzijde is dat overheden aan actoren (burgers, bedrijven, andere overheden, etc.) ook beperkingen opleggen. Toegepast op beleidsprocessen, verwijst institutionalisering naar het verschijnsel dat in en rondom beleid geleidelijk stabiele probleemdefinities en oplossingsrichtingen ontstaan. Min of meer vaste patronen van taakverdeling en interactie tussen actoren tot stand komen en vaste regels gaan gelden.

Dit proces laat zich uiteenleggen in de begrippen 'structureren' en 'stabiliseren'. Structureren verwijst daarbij naar het aanbrengen van een zeker orde in de leefomgeving. Door systematisering en organiseren worden activiteiten op elkaar afgestemd en daarmee tot op zekere hoogte voorspelbaar. Stabiliseren verwijst naar de tijdsdimensie van het institutionaliseringsproces. Het gaat hierbij om de continuïteit en verduurzaming van de aangebrachte orde. Het institutionaliseringsproces leidt aldus tot bepaalde uitkomsten. Deze overheden, hoe stabiel ze ook lijken in eerste opzicht, zijn echter aan voortdurende verandering onderhevig.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het institutionaliseringsproces in het kader van de Omgevingswet in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk onvoldoende is geborgd. De huidige werkwijze van de organisatie vormt een belangrijk aandachtspunt voor het institutionaliseringsproces. In de huidige manier van werken (in een platte organisatiestructuur) mist de structuur waardoor activiteiten mogelijk niet goed op elkaar afgestemd worden (systematisering en organiseren). Voorspelbaarheid is daarmee nauwelijks aanwezig. De 'zwevende' stip op de horizon is risicovol voor de stabilisering binnen de organisatie. De potentie om invulling te geven aan het institutionaliseringsproces ligt daarom in het organiseren en structureren van de organisatie. De gemeente kan het huidige beleid gebruiken om het nieuwe instrumentarium in te richten om zo bij te dragen aan systematisering en organiseren.

Concluderende is er nog onvoldoende (implementatie)structuur zodat het implementatievermogen van de Omgevingswet achterblijft en er voor de nabije toekomst geen stabiele implementatiekoers wordt gevolgd. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk is weliswaar begonnen met het voortraject van de implementatie (uitwerken pilotdeel omgevingsplan) maar we zien dat de huidige implementatie inspanningen en -koers de Omgevingswet onvoldoende geïnstitutionaliseerd zijn. Zonder aanvullende inspanningen is de Omgevingswet onvoldoende geïmplementeerd in 2021.

Bijlage I Interview guide

Onderstaand is per functionaris de interview guide weergegeven. Uiteraard zijn in de interviews aanvullende verdiepende vragen gesteld met betrekking tot de bevindingen van de tot noch toe uitgevoerde analyse van het huidige vigerende beleid.

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Interview wethouder (Jan Leendert van den Heuvel)

(1) Inleidende vragen

- 1.1 Wat is de huidige organisatiecultuur van de gemeente (samenwerking afdelingen, relatie ambtelijke organisatie en College van B&W, relatie ambtelijke organisatie en gemeenteraadsleden)?
- 1.2 Hoe kijkt de gemeentelijke organisatie naar het toepassen van participatie (hoog/laag op de participatieladder)?
- 1.3 Is er al zicht op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de implementatie van de Omgevingswet? Uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat er geen plan van aanpak is, zijn hier redenen voor?
- 1.4 Wat is de aanleiding voor de gemeente om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken?

(2) Vragen huidige beleidsvoering

- 2.1 Welke rol neemt u als wethouder bij de uitvoering van het vigerende beleid?
- 2.2 Op welke wijze worden belanghebbende burgers, bedrijven en andere instellingen nu betrokken? Is dit verschillend per beleidsonderwerp?
- 2.3 Op welke wijze worden intern andere organen/afdelingen/personen betrokken?

(3) Vragen in relatie tot Omgevingswet

- 3.1 Heeft u en/of de gemeentelijke organisatie een beeld van de specifieke impact van de Omgevingswet voor de organisatie? Zo ja, waar ligt dan de grootste opgave voor de gemeente?
- 3.2 Welke ambitie heeft de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de Omgevingswet?
- 3.3 Wat is de aanleiding geweest voor het uitvoeren van een pilot omgevingsplan? Welke actoren worden hierbij betrokken? Wat is de rol van de gemeente in de pilot van het waterschap?
- 3.4 Wat zijn de rollen van de ketenpartners (provincie, waterschap, omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD, andere gemeenten) in het implementatietraject?
- 3.5 De Omgevingswet streeft een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving na inclusief een 'ja, mits...' gedachte (in plaats van 'nee, tenzij...'). In hoeverre sluit de huidige beleidsvoering aan op dit streefbeeld?

Interviewgide griffier (Hans Rijs)

(1) Inleidende vragen

- 1.1 Wat is de huidige organisatiecultuur van de gemeente (samenwerking afdelingen, relatie ambtelijke organisatie en College van B&W, relatie ambtelijke organisatie en gemeenteraadsleden)?
- 1.2 Hoe kijkt de gemeenteraad naar het toepassen van participatie (hoog/laag op de participatieladder)?
- 1.3 In hoeverre wordt de gemeenteraad betrokken bij het implementatietraject voor de Omgevingswet? Is dat volgens u voldoende?

(2) Vragen huidige beleidsvoering

- 2.1 Hoe nauw wil de gemeenteraad betrokken zijn bij beleidsprocessen en de uitvoering van beleid (kaderstellend/normstellend) en in hoeverre laat de gemeenteraad dit over aan het
- 2.2 Op welke wijze worden belanghebbende burgers, bedrijven en andere instellingen nu betrokken? Is dit verschillend per beleidsonderwerp?
- 2.3 In hoeverre wenst de gemeenteraad 'het stuur in handen te houden' wat betreft ontwikkelingsmogelijkheden binnen de gemeente en in welke mate laten zij dit over aan de samenleving of College?

(3) Vragen in relatie tot Omgevingswet

- 3.1 Wat is uw beeld bij de veranderende rol van de gemeenteraad onder de Omgevingswet?
- 3.2 Welke ambitie heeft de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de Omgevingswet? Sluit deze ambitie aan bij de ambitie van de gemeenteraad?
- 3.3 Waar ligt volgens u de grootste opgave voor de gemeente in het kader van de Omgevingswet?
- 3.4 De Omgevingswet streeft een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving na inclusief een 'ja, mits...' gedachte (in plaats van 'nee, tenzij...'). In hoeverre sluit de huidige beleidsvoering aan op dit streefbeeld?

Interviewgide ambtelijke trekker (Joost van der Wal)

(1) Inleidende vragen

- 1.1 Wat is de huidige organisatiecultuur van de gemeente (samenwerking afdelingen, relatie ambtelijke organisatie en College van B&W, relatie ambtelijke organisatie en gemeenteraadsleden)?
- 1.2 Hoe kijkt de gemeentelijke organisatie naar het toepassen van participatie (hoog/laag op de participatieladder)?
- 1.3 Is er al zicht op de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan de implementatie van de Omgevingswet? Uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat er geen plan van aanpak is, zijn hier redenen voor?
- 1.4 Wat is de aanleiding voor de gemeente om de implementatie van de Omgevingswet op te pakken?

(2) Vragen huidige beleidsvoering

- 2.1 In hoeverre en op welke wijze wordt het vigerende beleid meegenomen in de inrichting van de Omgevingswetinstrumenten?
- 2.2 Op welke wijze worden belanghebbende burgers, bedrijven en andere instellingen nu betrokken? Is dit verschillend per beleidsonderwerp?
- 2.3 Op welke wijze worden intern andere organen/afdelingen/personen betrokken?

(3) Vragen in relatie tot Omgevingswet

- 3.1 Heeft u en/of de gemeentelijke organisatie een beeld van de specifieke impact van de Omgevingswet voor de organisatie? Zo ja, waar ligt dan de grootste opgave voor de gemeente?
- 3.2 Welke ambitie heeft de gemeentelijke organisatie ten aanzien van de Omgevingswet?
- 3.3 Wat is het organisatieproces voor de implementatie (wat, wanneer, gevolgtijdelijkheid en met wie?)?
- 3.4 Wat is de aanleiding geweest voor het uitvoeren van een pilot omgevingsplan? Welke actoren worden hierbij betrokken? Wat is de rol van de gemeente in de pilot van het waterschap?
- 3.5 Wat zijn de rollen van de ketenpartners (provincie, waterschap, omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD, andere gemeenten) in het implementatietraject?
- 3.6 Hoe wordt het bestuur (College van B&W en de gemeenteraad) betrokken in het proces?
- 3.7 De Omgevingswet streeft een integrale en samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving na inclusief een 'ja, mits...' gedachte (in plaats van 'nee, tenzij...'). In hoeverre sluit de huidige beleidsvoering aan op dit streefbeeld?

Bijlage II Lijst ingeboekte documenten

Gemeente Bodegraven Reeuwijk
Evenementenbeleid
Terrassenbeleid
Nota Bodembeheer Midden-Nederland en Zoetermeer 2016-2021
Kadernota Erfgoed
Structuurvisie Bodegraven 2010-2020
Kadernota Grondbeleid 2012
Structuurvisie 2013-2020
Economische beleidsvisie
Raadsprogramma 2014-2018
Handhavingsbeleid horeca en alcohol
Woonvisie 2015-2020
Programmabegroting 2018-2021
Actieplan 2017-2021 klimaatneutraal Bodegraven-Reeuwijk 2035
Visie Bodegraven Centrum
Nota Parkeernormen
Onderhoudsplan leefomgeving 2018-2021
Woningbouwperspectieven Reeuwijk-Brug
Welstandsnota Bodegraven-Reeuwijk 2017
Monitor woningbouwprogramma 2017
Handhavingsbeleid geluid bij evenementen regio Midden-Holland
Beleidsnota permanente bewoning recreatiewoningen
Handhavingsbeleid Bouw- en Woningtoezicht ODMH Bodegraven-Reeuwijk 2017-2021
Vastgoedbeheerplan
Routekaart klimaatneutraal Bodegraven-Reeuwijk 2035
Handhavingsbeleid openbare ruimte 2015-2018

Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

Contactgegevens

Zutphenseweg 31D
7418 AH DEVENTER
Postbus 321
7400 AH DEVENTER

www.anteagroup.nl

Copyright © 2018

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar worden
gemaakt door middel van druk, fotokopie,
elektronisch of op welke wijze dan ook,
zonder schriftelijke toestemming van de
auteurs.