



Omgevingswetonderzoek

Gemeente Gouda
Groene Hart Rekenkamer

projectnummer 0419582.00
definitief
8 juni 2018



**gemeente
gouda**

Omgevingswetonderzoek

Gemeente Gouda

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
2.1	Waarom een nieuw omgevingsrecht?	2
2.2	De Omgevingswet in drie brokken	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 Gouda	9
4.3	Conclusie	12
5	Paradigmawisseling Omgevingswet	14
5.1	Contextuele inleiding	14
5.2	Paradigmawisseling gemeente Gouda	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 Gouda	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.

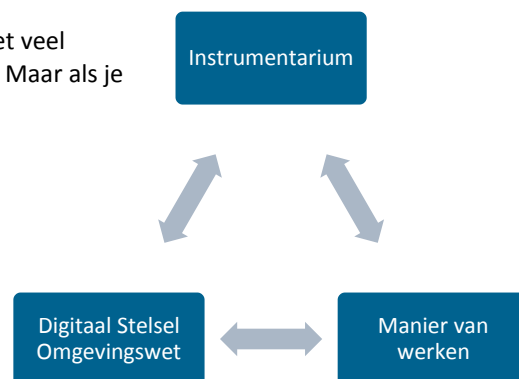
In het verleden heeft de Rijksoverheid al stappen gezet om dit omgevingsrecht te moderniseren. De intrede van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de wijziging van de Tracéwet, zijn hier voorbeelden van. Deze stappen hebben de complexiteit van de onoverzichtelijke 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 grondwetherziening 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 bewerkstellingen 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 conclusies. 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

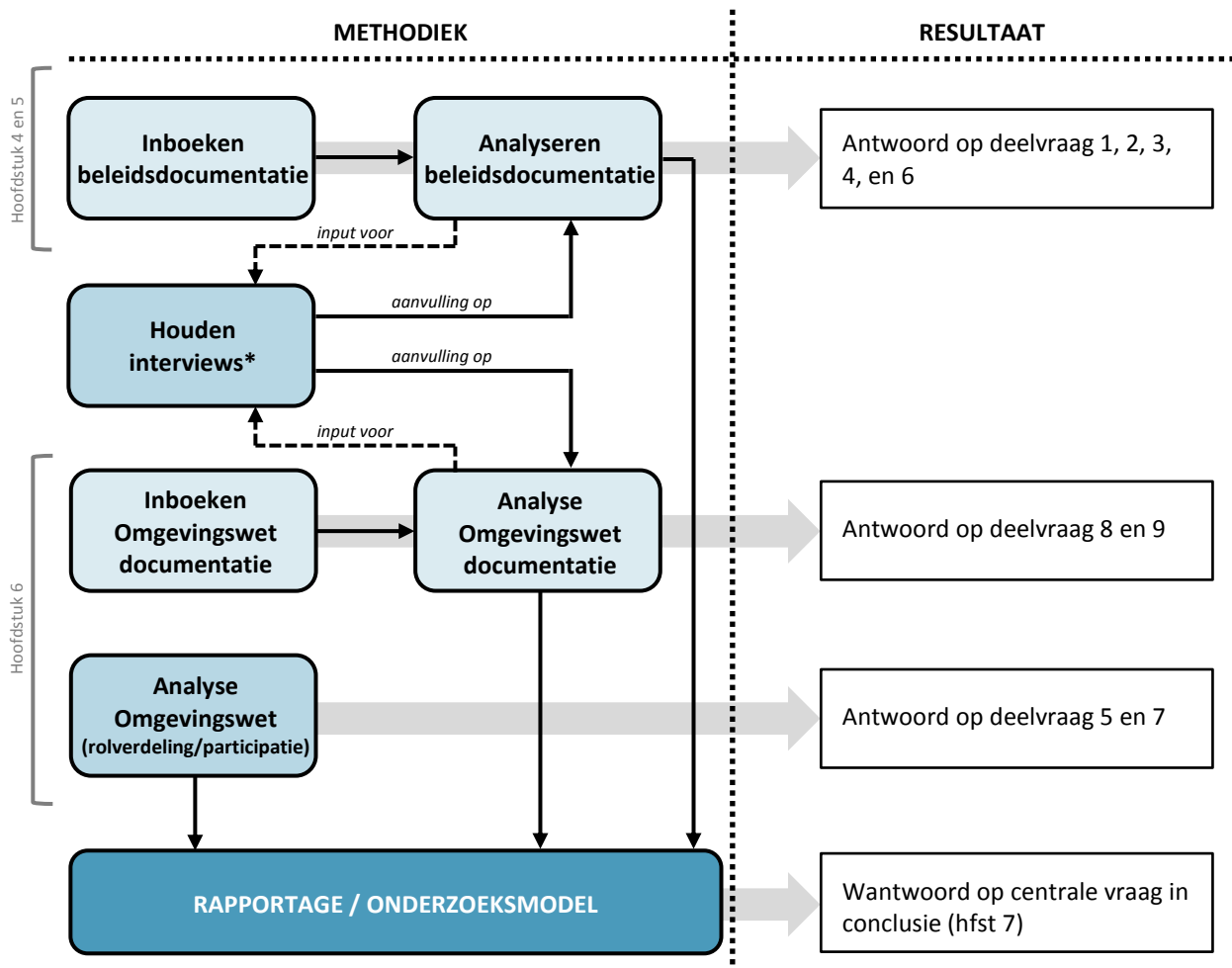
1. Welke overkoepelende beleidstheorie hanteert de gemeente bij het omgevingsrecht en hoe verhoudt die zich tot de doelstellingen van de Omgevingswet?
2. Welke eventuele grote verschillen zijn waarneembaar in de beleidsdocumenten per gemeente ten aanzien van de beleidstheorieën?

Beleidsuitvoering en rolverdeling

3. Welke rol nemen de ambtelijke organisatie, 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 ambtelijke organisatie, 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 interviewgide 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 Gouda. 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 Gouda heeft 28 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

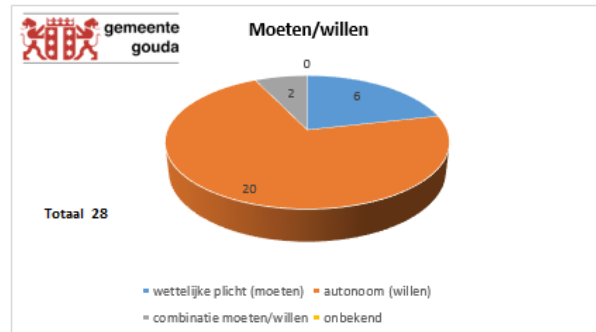
De gehanteerde beleidstheorie en -praktijk van een gemeente is vaak niet vastgelegd in een document. Reden hiervoor is dat de beleidstheorie per beleidsdocument kan verschillen. Het vormt veelal een onderdeel van de werkwijze in het opstellen van beleid en de uitvoering daarvan op basis van leidende 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 Gouda

Beleidsaanleiding

We merken op dat 20 van de 28 ingeboekte documenten autonoom beleid betreft. Dat betekent dat de gemeente Gouda 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 lokaal maatwerk te bieden. Voorbeelden van autonoom beleid zijn: 'nota hoogbouw', 'groenstructuurplan', 'nota evenementenbeleid', 'regeling uitstallingen kernwinkelgebied Gouda' en 'welstandsbeleid'. Met dit autonoom beleid geeft de gemeente invulling aan de visie/wensen voor de gemeente en de samenleving. Voordeel van autonoom beleid is dat de gemeente hiermee doelen en ambities in de samenleving kan bewerkstelligen.

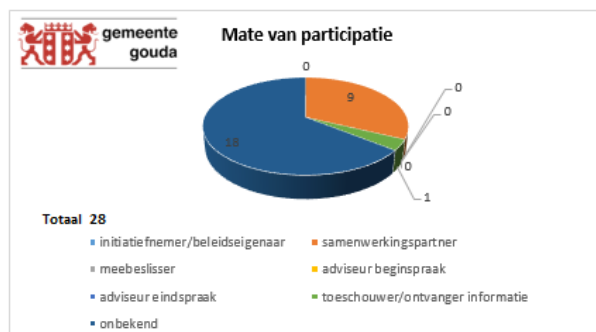
Veel beleid op diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals: bodem, archeologie, wonen, infrastructuur, cultuurhistorie, etc.) kan tot gevolg hebben dat beleid elkaar gaat tegenspreken (tegenstrijdigheden). Tevens kan dat resulteren in het 'dichttimmeren' van mogelijkheden voor burgers en ondernemers 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 de Omgevingswet beoogt.



Naast het autonome beleid kent de gemeente ook wettelijk verplichte beleidsdocumenten. Voorbeelden hiervan zijn: 'ruimtelijke structuurvisie Gouda', 'nota grondbeleid' en 'gemeentelijk rioleringsplan 2014-2018'. 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 Gouda 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.

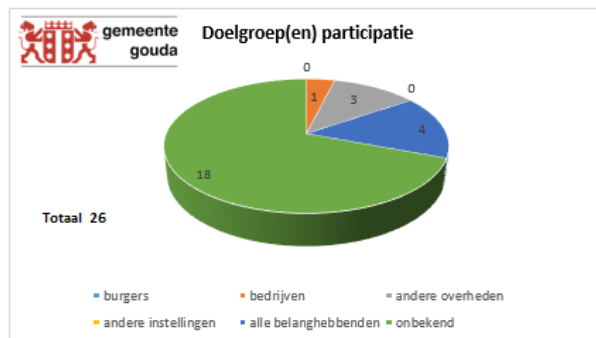
Beleidsparticipatie

De wetgever heeft participatie als belangrijke element van de Omgevingswet bestempeld. Als we inhoudelijk kijken naar de beleidsdocumenten van de gemeente Gouda, dan zien we dat in 18 van de 28 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 opgenomen is in het document.



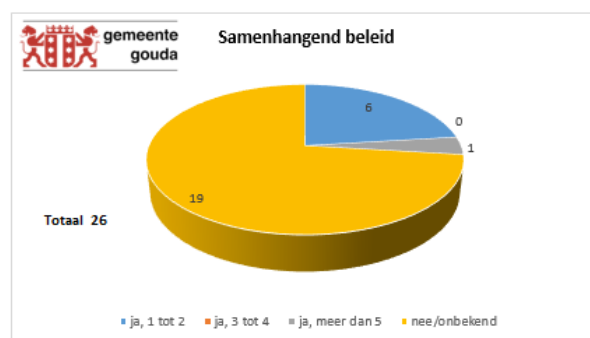
Indien participatie wel zichtbaar heeft plaatsgevonden, dan is samenwerkingspartner de meest gekozen participatiemethodiek. In deze methodiek heeft de samenleving een actieve rol in de totstandkoming van het beleid. Het 'mobiliteitsplan 2017-2026' is hier een voorbeeld van. Hier zijn opgaven in geformuleerd met daarbij een uitvoeringsopdracht waarin de betrokkenheid van specifieke belanghebbenden zijn aangegeven. Met het oog op de Omgevingswet is 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. Het belang van participatie in beleidsprocessen kwam ook nadrukkelijk naar voren in de interviews: betrokkenheid van de samenleving in de vorm van de kracht van de samenleving wordt gebruikt in beleidsprocessen en er wordt gekeken in hoeverre externe input verkregen kan worden bij het doorlopen van beleidsprocessen.

Ondanks dat veel onbekend is over de mate van participatie in de totstandkoming van het document, wordt wel een brede blik geworpen op het betrekken van mensen indien participatie van toepassing is. In sommige gevallen wordt expliciet gebruikgemaakt van bedrijven of van andere overheden in het participatieproces. Dit maakt dat Gouda, indien zij participatie toepassen, dit uitgebreid doen waarbij belanghebbenden/betrokkenen niet enkel geïnformeerd worden rondom beleid en/of regelgeving, maar dat zij samenwerken met de gemeente in de totstandkoming van het beleid/de regelgeving. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan het draagvlak van het beleid.



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 Gouda, om een indruk te krijgen van de integraliteit van het huidige beleid. De beleidsdocumenten van de gemeente Gouda zijn hoofdzakelijk (19 van de 26) zonder zichtbare samenhang met andere beleidsdocumenten opgesteld. Indien in het document niet inzichtelijk is gemaakt wat de eventuele overeenkomsten en tegenstrijdigheden zijn met andere beleidsdocumenten, kan gesproken worden van een niet samenhangend beleidsdocument. Hiermee wordt het risico gelopen dat beleid in het ene plan conflicteert met het beleid in een ander plan (zowel in theorie als in uitvoering).



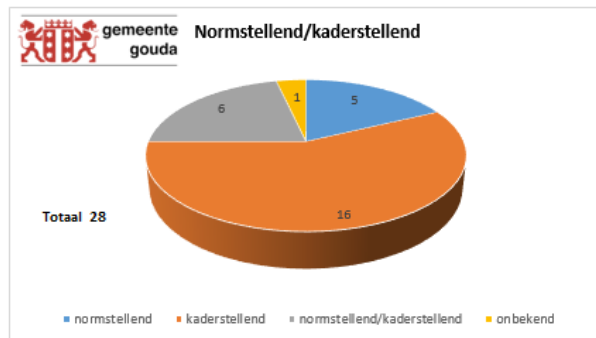
In negen gevallen is wel sprake van samenhangend beleid. Van deze negen documenten kennen acht samenhang met 1 tot 2 andere documenten. In zeker mate is hier dan ook samenhang te herkennen, hoewel dit nog geen uitspraken doet over de integraliteit van het beleid. Zo hangt de 'ruimtelijke structuurvisie Gouda 2005-2030' samen met de 'stadvisie 2010' en de 'economische visie Gouda 2005-2010'.

Ondanks de adequate samenhang met de genoemde beleidsdocumenten kan in het kader van integraliteit ook een groenstructuurplan, waterplan, nota erfgoed in samenhang gezien worden met de 'ruimtelijke structuurvisie Gouda 2005-2030'. Er is een geval bekend waarbij een betere samenhangende benadering en ook een integrale benadering is geborgd, namelijk: 'nota grondbeleid 2011'. Deze hangt samen met 'groenstructuurplan 2007', 'woonvisie Gouda 2003', 'ruimtelijke structuurvisie Gouda 2005-2030', 'nota detailhandel', 'waterplan', 'kwaliteitsplan openbare ruimte', 'mobiliteitsplan' en 'parkeerbeleid'. Vanwege de samenkomst van veel sectoraal beleid, is hier ook sprake van integraliteit. Toch blijkt uit interviews dat bij grote beleidstrajecten niet altijd de beloften worden waargemaakt. Afdelingen werken onvoldoende samen volgens de gemeente, maar de gemeente is wel initiatieven aan het uitzetten om integraal werken te bevorderen.

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.

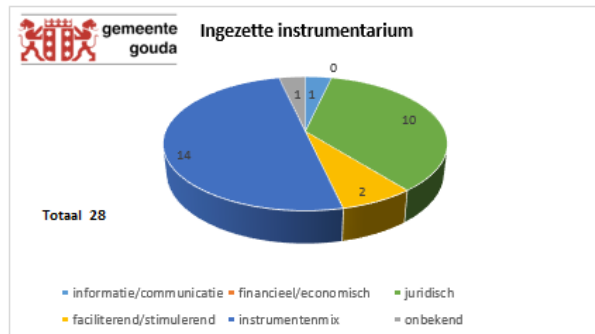
Kaderstellend beleid is wat de Omgevingswet beoogt. Dat vraagt in de praktijk om meer stimulerende en faciliterende maatregelen. Daarnaast draagt kaderstellend beleid bij aan ruimte voor afweging van de overheid waardoor maatwerk in specifieke gevallen mogelijk wordt. De ingeboekte beleidsdocumenten van Gouda zijn overwegend kaderstellend te noemen (16 van de 28 ingeboekte documenten).



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 'supermarktstructuur 2007-2020'. Dit beleid is opgesteld aan de hand van uitgangspunten, ambities, doelen en beleidskeuzes. De beleidskeuzes zijn tevens de randvoorwaarden voor de uitvoering, maar laten ruimte over voor ontwikkeling en is daardoor kaderstellend beleid. Naast de kaderstellende beleidsdocumenten kent de gemeente ook vijf normstellende documenten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de 'bouwverordening parkeerdeel' waarin parkeernormen zijn opgenomen in relatie tot type woningen en type winkels. De analyse van de ingeboekte documenten komen overeen met de bevindingen van de geïnterviewden. In de interviews zijn namelijk aangegeven dat de gemeente Gouda zich meer richt op kaderstellend beleid in plaats van normstellend. De gemeente stelt zich soepel op en biedt ruimte voor ontwikkelingen. Zorgvuldig met kansen omspringen is de boodschap, aldus de geïnterviewden. Volgens de gemeente worden burgers gestimuleerd om zelf initiatieven te ontplooiën.

Veel beleidsdocumenten zijn kaderstellend en om de beschreven kaders te halen worden diverse beleidsinstrumenten ingezet. De helft (14 van de 28) van de ingeboekte beleidsdocumenten maakt gebruik een instrumentenmix. Dit betreft vaak een combinatie van faciliteren/stimuleren en juridische instrumenten. De samenleving wordt gestimuleerd en gefaciliteerd in het behalen van de doelstellingen van beleid en/of regelgeving. Indien dit niet werkt, worden juridische instrumenten ingezet. Stimulatie van de samenleving vindt de gemeente Gouda belangrijk, maar

het houdt juridische instrumenten zoals het waarborgingsinstrument achter de hand. De 'horecanota Gouda 2008-2017' is hier een goed voorbeeld van. Als preventieve maatregel voor het bewerkstelligen van de beleidsdoelstellingen wordt gebruikgemaakt van voorlichting, communicatie en preventief toezicht. Indien dit niet leidt tot opvolging van de beleidsdoelstellingen, dan wordt overgegaan tot repressieve maatregelen: sanctionerend optreden.



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 Gouda, 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 expireren in 2020. Dit betreft onder andere:

- Woonvisie
- Structuurvisie Gouda
- VTH nota

De expiratie datum van 2020 is interessant voor de gemeente Gouda, 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 Gouda wennen aan de (integrale) manier van werken die de Omgevingswet veronderstelt.

4.3 Conclusie

In het onderzoek naar het vigerende beleid zien we dat Gouda, indien zij participatie toepast in het beleidsproces, dit uitgebreid doet waarbij belanghebbenden/betrokkenen niet enkel geïnformeerd worden rondom beleid en/of regelgeving, maar dat zij samen met de gemeente als partners samenwerken in de totstandkoming van het beleid/ de regelgeving. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan het draagvlak van het beleid en aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Daarnaast wijst het onderzoek ook uit dat in de meerderheid van de ingeboekte beleidsdocumenten van de gemeente Gouda onbekend is of participatie heeft plaatsgevonden. Participatie is tot op heden geen verplicht onderdeel van beleidsvorming.

Samenhang is in het beleid van Gouda te herkennen, hoewel dit nog geen uitspraken doet over de integraliteit van het beleid. Zo hangt de 'ruimtelijke structuurvisie Gouda 2005-2030' samen met de 'stadvisie 2010' en de 'economische visie Gouda 2005-2010'. De beleidsdocumenten van Gouda zijn overwegend kaderstellend te noemen. Dit betekent dat de beleidsdocumenten visievormend en richtinggevend zijn zonder specifieke normen of grenzen aan te geven. Dit sluit aan op de Omgevingswet. Wel dient de beleidssamenhang en integraliteit verder doorgevoerd te worden in de organisatie omdat de huidige (zichtbare) samenhang en integraliteit van beleid zich nog enkel beperkt tot specifieke plannen. De Omgevingswet beoogt dit te doen voor alle facetten van de fysieke leefomgeving.

De komende jaren expireren vele beleidsnota's, zoals de Woonvisie, de ruimtelijke structuurvisie, VTH nota etc. Dit geeft de mogelijkheid om te komen een integrale beleidsopgave waarin integraliteit en samenhang wordt uitgewerkt. Maar dit herbergt ook risico's, zeker in een gemeente met een omvang van Gouda waarin integraal werken nog geen gemeengoed is en waarin afdelingen zelfstandig sectoraal beleid opstellen zonder daartoe de Omgevingswet als stip op de horizon te zien. Dit met als gevolg dat gedane inspanningen teniet worden gedaan met het opstellen van een integrale omgevingsvisie Gouda. Uit de interviews blijkt dat integraal samenwerken nog geen gemeengoed is.

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.

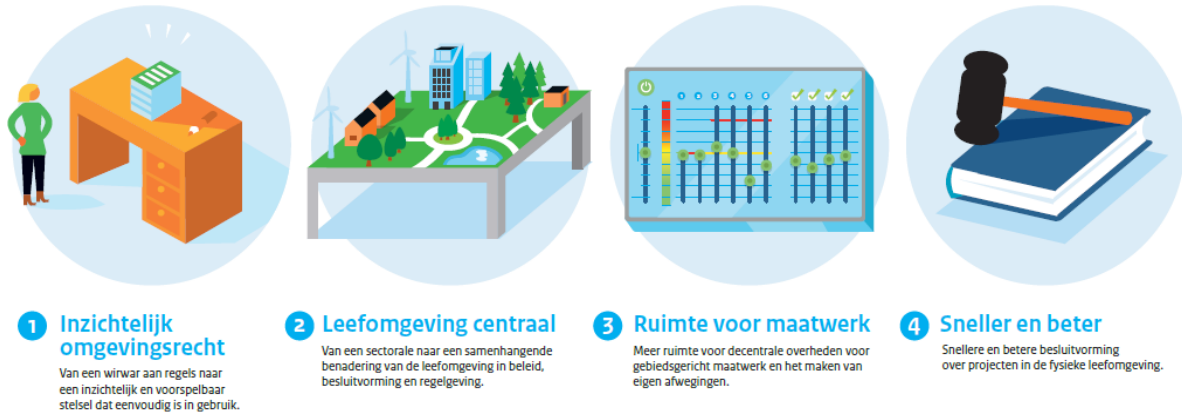
Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop de gemeente Gouda momenteel beleid uitvoert en in hoeverre dit bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

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.

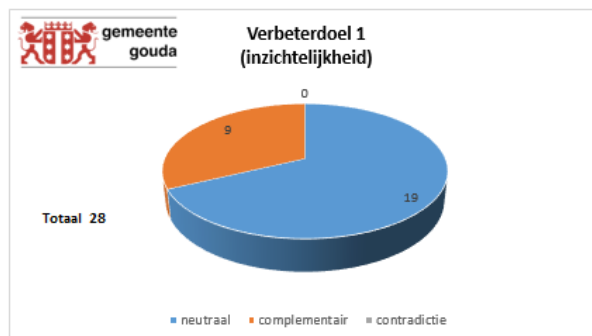
Naast dit maatschappelijk doel dient deze wet bij te dragen aan vier verbeterdoelen (zie onderstaande afbeelding). Met het doorvoeren van de paradigmawisseling is het mogelijk om als lokale overheid een positieve bijdrage te leveren aan de verbeterdoelen.



5.2 Paradigmawisseling gemeente Gouda

Verbeterdoel (1) Inzichtelijkheid omgevingsrecht

Het overgrote deel (19 van de 28) van de ingeboekte beleidsdocumenten draagt niet bij, maar doet ook geen afbreuk aan het verbeterdoel 'inzichtelijkheid omgevingsrecht' (neutraal). Er zijn geen beleidsdocumenten die contradicties kennen met het verbeterdoel. Er zijn wel negen



beleidsdocumenten die complementair zijn aan het verbeterdoel 'inzichtelijkheid omgevingsrecht'. Een aantal van deze beleidsdocumenten zijn complementair omdat het een samenvoeging van meerdere beleidsdocumenten ('groenstructuurplan 2007-2015') betreft en/of het een overkoepelende nota betreft ('nota evenementenbeleid' en 'aantrekkelijk ondernemen'). De 'horecanota 2008-2017' werkt met

gebiedsprofielen en maakt daarmee per gebied inzichtelijk welke regels gelden. De 'herziening welstandsbeleid 2016' kent een overzichtelijke lijst met daarin alle geldende regels. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt hiermee geborgd ten aanzien van het in het document opgenomen beleid.

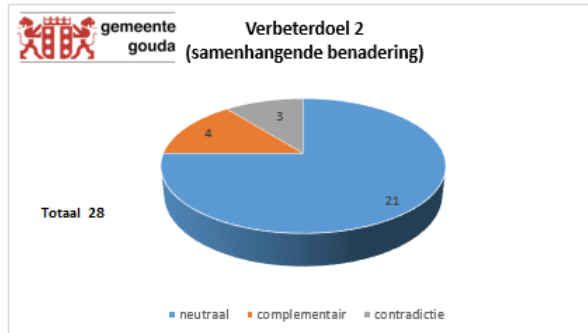
Deze negen documenten zorgen dus voor voorspelbaarheid en inzichtelijkheid van beleid en regels. Deze negen documenten kunnen daarom als voorbeeld gelden voor de beleidsdocumenten die momenteel nog neutraal scoren ten aanzien van het verbeterdoel.

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 Gouda een bijdrage geleverd aan het verbeterdoel.

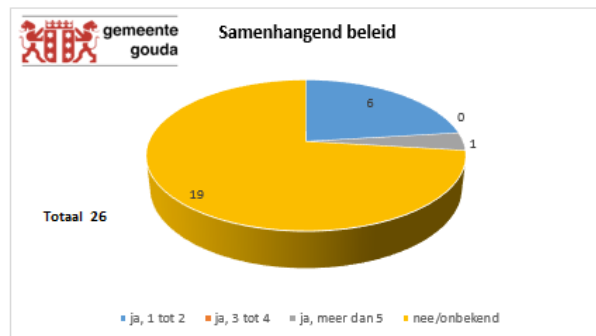
Verbeterdoel (2) Leefomgeving centraal

Driekwart (21 van de 28) van de ingeboekte beleidsdocumenten is neutraal ten aanzien van het verbeterdoel 'leefomgeving centraal'. Drie documenten kennen contradicties met het verbeterdoel. De 'bouwverordening parkeerdeel' is een voorbeeld van sectoraal gericht beleid en kent daarmee contradicties met het verbeterdoel aangezien het niet in samenhang is gebracht met



ander beleid dat invloed kan uitoefenen op de in de verordening opgenomen regels. Het 'gemeentelijk rioleringsplan 2014-2018' en de 'actualisatie waterplan Gouda' zijn sectoraal opgestelde beleidsdocumenten waarbij geen doorkijk is gemaakt naar andere beleidsdocumenten en zijn om die tegenstrijdig met het verbeterdoel.

Naast de sectorale beleidsdocumenten (tegenstrijdig met het verbeterdoel) zijn er ook vier documenten welke complementair zijn aan het verbeterdoel. Deze documenten ('actieprogramma economie Gouda 2014 en 2015', aantrekkelijk ondernemen', 'mobiliteitsplan' en de 'programmabegroting') dragen bij aan een samenhangende benadering omdat zij ingaan op meerdere beleidsterreinen en zo de verbinding zoekt tussen verschillende facetten van de fysieke leefomgeving. In de 'programmabegroting' worden relaties gelegd met diverse domeinen in de fysieke leefomgeving en is daarmee een goed voorbeeld.



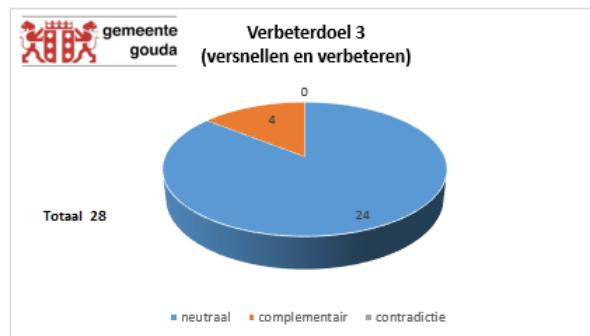
Kijkend naar het huidige beleid, kan geconcludeerd worden dat de gemeente Gouda veel beleidsdocumenten kent die niet samenhangend zijn opgesteld of waarbij de samenhang niet inzichtelijk is gemaakt. Tevens is opvallend dat de beleidsdocumenten die wel een samenhangende benadering kennen, dit beperkt hebben tot één of twee documenten. Het beleid binnen de gemeentelijke organisatie is daarom niet in samenhang en in relatie met elkaar opgesteld. Dit betreft in het kader van de Omgevingswet nog een grote opgave voor de gemeente Gouda.

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 Gouda 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

De gemeente Gouda kent vier beleidsdocumenten die complementair zijn aan het verbeterdoel 'snellere en betere besluitvorming'. Deze vier documenten richten zich alle op het versnellen van de besluitvorming. De 'archeologische basiskaart Gouda' gebruikt nieuw verworven kennis en informatie om de kaart aan te passen resulterend in minder onderzoekslasten waardoor de besluitvorming sneller kan verlopen. In de 'herziening welstandsbeleid' is opgenomen dat minder getoetst wordt, waardoor het besluitvormingsproces versneld wordt.



Het versnellen van de besluitvorming kan mogelijk leiden tot afbreuk aan de kwaliteit van de besluitvorming. Bijvoorbeeld: minder toetsing leidt tot snellere besluitvorming, maar dit kan ook leiden tot kwalitatief minder goede besluiten. Niet onderzocht is of dit het geval is. De overige beleidsdocumenten dragen niet bij, maar doen ook geen afbreuk aan het verbeterdoel.

Belangrijke kanttekening

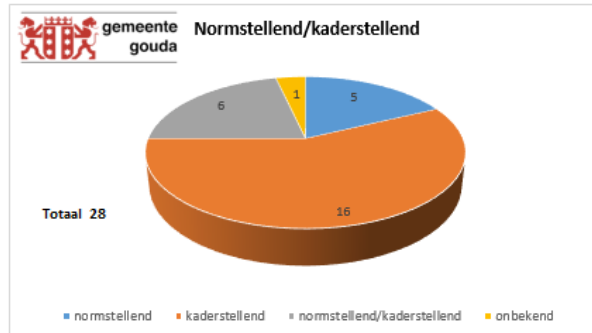
Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming is voor veel onderdelen wettelijk bepaald en/of opgenomen in bestemmingsplannen. Dit maakt het lastig om in beleidsdocumenten te achterhalen in hoeverre het document bijdraagt aan het doel. Dit kan een vertekend beeld opleveren indien men denkt dat weinig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

Verbeterdoel (4) Ruimte voor maatwerk

Bestuurlijke afwegingsruimte en ruimte voor maatwerk zijn in acht beleidsdocumenten van de gemeente Gouda geborgd (complementair). De borging uit zich in de ruimte die geboden wordt om te werken met vrijstellingen ('archeologische basiskaart Gouda'), door een flexibele houding ('kadernota vastgoed 2012') en door te denken in kansen, flexibiliteit en creativiteit om maatwerk te leveren ('woonvisie Gouda 2015-2020'). Naast de complementaire beleidsdocumenten zijn twee beleidsdocumenten die in strijd met het verbeterdoel zijn opgesteld. Dit geldt voor de 'nota vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gemeentelijke milieutaken 2015-2018' en de 'bouwverordening parkeerdeel'.

De contradictie in de eerst genoemde uit zich in de 'nee, tenzij...' gedachte. Ten aanzien van de 'bouwverordening parkeerdeel' ligt de contradictie in het feit dat de verordening strikte regels bevat waardoor ruimte voor bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk niet geboden wordt. Het merendeel van de ingeboekte beleidsdocumenten zijn neutraal ten opzichte van het verbeterdoel.

Kijkend naar de mate van normstellendheid/kaderstellendheid, kan geconcludeerd worden dat veel kaderstellend beleid wordt opgesteld door de gemeente Gouda. Dit houdt in dat hier veel



ruimte voor verdere invulling ligt en dat hierdoor mogelijk gebiedsgericht en lokaal maatwerk aanwezig zijn. Echter veel beleid kent ook een visionair karakter over de beoogde ontwikkelingen binnen een bepaald gebied en is daarmee geen afwegingsruimte of lokaal maatwerk, maar 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 reden dat 8 van de 28 documenten complementair zijn aan het verbeterdoel, terwijl 16 van de 28 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 Gouda 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 Gouda 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. Zo kan de ambtenaar de rol als adviseur (meer) gaan oppakken en College van B&W en gemeenteraad adviseren rondom mogelijkheden en gevolgen van aanvragen/initiatieven in plaats van dit enkel te toetsen aan het vigerende beleid en regelgeving.

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

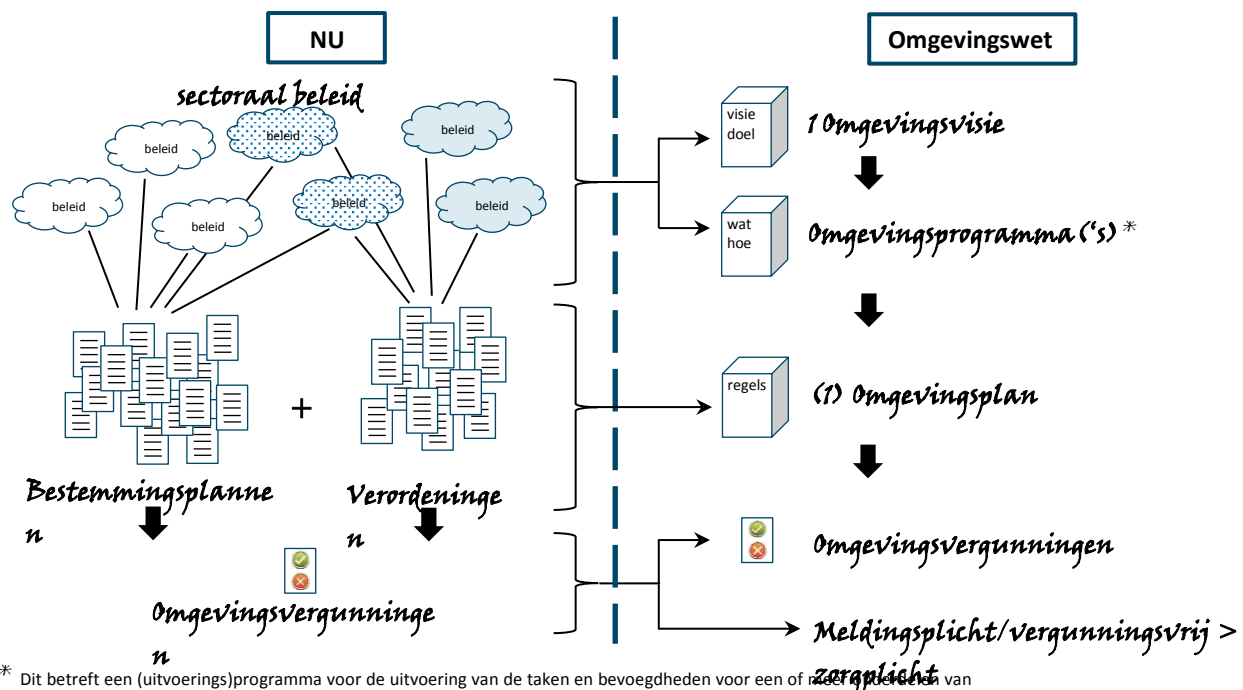
6.1 Contextuele inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken in relatie tot de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Gouda. 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 Gouda.

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 Gouda

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

FASE 0 STATUS QUO

- Maatwerk en betrokkenheid van de samenleving.
- Focus op kaderstellend beleid. Integrale samenwerking onvoldoende in DNA.
- Burgers worden gestimuleerd om zelf initiatieven te ontplooien.

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 (aanwezig/niet uitgevoerd)
- ☒ Inzicht impact Omgevingswet op organisatie
- ☒ Beschrijving ambitie/koers (aanwezig/niet uitgevoerd)
- ☒ Formuleren opgaven/mijlpalen Omgevingswet (aanwezig/niet uitgevoerd)

FASE 3 IMPLEMENTEREN

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

Fase 0, Status quo

De gemeente Gouda vindt maatwerk en betrokkenheid van de samenleving belangrijk, waarbij in de beleidsvorming de focus met name ligt op kaderstellend beleid. Dit blijkt uit de interviews met de gemeente Gouda. Integrale samenwerking is nog onvoldoende aanwezig in het DNA van de Goudse ambtenaren. De ontwikkelmogelijkheden van Gouda zijn beperkt, vandaar dat men zorgvuldig omgaat met ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, verklaart de gemeente in de interviews. Burgers worden gestimuleerd om zelf initiatieven te ontplooien. Gemeente Gouda heeft ervoor gekozen om deel te nemen aan een traject in het kader van de Crisis- en Herstelwet.

Fase 1, Informeren en consulteren

Direct nadat de Omgevingswet goedgekeurd was door de Tweede Kamer (2015) heeft de gemeente Gouda een projectteam ingericht. Het projectteam is verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de gevolgen van de Omgevingswet voor de gemeente en vergaren van kennis en verspreiden van kennis binnen de verschillende afdelingen, zoals blijkt uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie. Mede door het projectteam wordt er organisatie-breed geïnformeerd over de Omgevingswet. Waarbij met name het College van B&W nauw betrokken wordt door middel van meerdere presentaties. De diepgang van de presentaties is als algemeen te beschrijven, er wordt met name gesproken over de vier verbeterdoelen, het instrumentarium en het project GoudAsfalt. Dit is duidelijk te herkennen aan de opbouw en inhoud van de aangeleverde presentaties. Afstemming vindt veelvuldig plaats met de omgevingsdienst. Deze afstemming is vooral gezien vanuit het perspectief van de omgevingsdienst richting de gemeente

Gouda. Het is onduidelijk of de gemeente Gouda afstemming heeft met de overige ketenpartners met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet.

Fase 2, Navigeren

De gemeente Gouda heeft in 2016 een plan van aanpak Omgevingswet opgesteld. Een inhoudelijk uitgevoerde analyse geeft aan dat in dit plan van aanpak wordt aangegeven dat de Omgevingswet grote impact zal hebben op de gemeentelijke organisatie, maar dat nog moeilijk te duiden is wat deze impact precies zal zijn. De ambitie van de gemeente Gouda met de Omgevingswet is in eerste instantie consoliderend (niet vastgesteld). Gouda gaat uit van een 'low profile' ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet, blijkt uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie. Het streven is om gebruik te maken van kennis die ergens anders wordt opgedaan. Wel heeft de gemeente Gouda in het plan van aanpak meerdere opgaven/mijlpalen geformuleerd voor de jaren 2016, 2017 en 2018. Het opgestelde projectteam is verantwoordelijk voor het realiseren van de opgaven/mijlpalen. Naast de mijlpalen in het plan van aanpak zijn uit een brainstormsessie Omgevingswet meerdere actiepunten naar voren gekomen die verdeeld zijn over vier categorieën: korte termijn moeilijk, korte termijn makkelijk, lange termijn moeilijk en lange termijn makkelijk. De gemeente Gouda heeft ook een lijst met onderwerpen voor het programmaplan wat in gaat op de onderwerpen financieel, juridisch, organisatiecultuur/structuur, externe samenwerking, digitalisering/ict en een passieve lijst. Aan deze onderwerpen zijn actiepunten gekoppeld welke geoperationaliseerd zijn in uren, kosten, prioriteit en deadlines. De acties uit het plan van aanpak zijn niet verder uitgewerkt in 2017.

Fase 3, Implementeren

De gemeente Gouda is nog niet begonnen met het implementeren van de Omgevingswet zoals blijkt uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie alsmede de interviews. Er is wel direct begonnen met het opstellen van een projectteam zoals aangegeven in fase 1, maar anno 2017 is er geen sprake van een structurele aanpak om de Omgevingswet te implementeren. Daarnaast is de gemeente nog niet begonnen met het doorvoeren van de cultuuromslag. Zo ligt het opstellen van het programmaplan stil en heeft de gemeente nog geen invoeringsstrategie. Wel is er een budgetvoorstel gedaan voor de implementatie van de Omgevingswet. Hierin wordt beschreven wat het budget voor de jaren 2017, 2018 en 2019 is. Aan deze budgetten zijn ook opdrachten gekoppeld, maar van een specifieke implementatieplanning is nog geen sprake.

Kijkend naar de organisatie is de grootste opgave waarschijnlijk dat er met elkaar nagedacht moet worden over hoe de verschillende onderdelen (beleid) samengebracht worden in het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit beeld wordt duidelijk op basis van de interviews en de analyse van de Omgevingswetdocumentatie. De grootste opgaven liggen in het samenhang zien van beleid en regelgeving. Er is geen volledige impactanalyse uitgevoerd. De beleidsmatige impact is nog niet gemaakt en de Omgevingswet is momenteel iets wat 'ernaast' komt. Er zijn nog weinig uren vrijgemaakt om in te zetten op de Omgevingswet, maar dat wordt in 2018 opnieuw opgepakt, is ons medegedeeld tijdens de interviews.

6.3 Conclusie

Na vaststelling van de Omgevingswet door de Tweede Kamer (2015) heeft de gemeente Gouda een projectteam ingericht. Het projectteam was verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de gevolgen van de Omgevingswet voor de gemeente en het vergaren van kennis alsmede het verspreiden van de kennis binnen de verschillende afdelingen. Echter deze voortvarende start heeft de gemeente niet volgehouden. De uitwerking van het plan aanpak is stilgezet. Dit is met name ontstaan door een gebrek aan beschikbare uren (projecturen) van de betreffende medewerkers.

Voor het jaar 2018 zijn financiële middelen (voor de uitwerking van het instrument omgevingsvisie en ambtelijke uren) gereserveerd en wordt opnieuw een plan van aanpak implementatie Omgevingswet opgesteld. De bemensing van de projectorganisatie implementatie Omgevingswet is nog niet ingevuld.

7 Conclusie

7.1 Conclusie onderzoek

Beleidsaanleiding en -samenhang

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Gouda 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 Gouda 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.

De gemeente Gouda werkt veel vanuit kaderstellend beleid. Hiermee sorteert het voor op de kaderstellendheid die de Omgevingswet beoogt. Daarnaast is duidelijk geworden dat de ambtenaren nog te veel in 'hokjes' denken. Geconcludeerd kan worden dat hier dan ook nog een grote opgave ligt voor de gemeente Gouda. Veel sectoraal beleid en veel 'hokjesgedachten' kunnen leiden tot het verkleinen van de afwegingsruimte en het bieden van lokaal maatwerk, ondanks veel beleid kaderstellend is opgesteld. Samenhang en integraliteit is hierin essentieel.

Beleidsparticipatie

Beleidsparticipatie komt niet of nauwelijks terug in de beleidsdocumenten van de gemeente Gouda. 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. Uit interviews blijkt dat de gemeente Gouda participatie in beleidsprocessen van belang acht. Daarbij geeft de gemeente aan veel participatie toe te passen in het opstellen van beleid. Om die reden kan geconcludeerd worden dat de verantwoording en vastlegging van participatie in het beleid onvoldoende tot uitdrukking komt.

Paradigmawisseling Omgevingswet

Het vigerend beleid van de gemeente Gouda 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. Bij de gemeente is wel het gedachtegoed aanwezig om in lijn met de verbeterdoelen te gaan werken.

Vorbereiding op implementatie

De gemeente Gouda laat een wisselend beeld zien van de implementatie van de Omgevingswet. Na aanvankelijk voortvarend te zijn gestart is de implementatie grotendeels stilgevallen. Wel zijn er ontwikkelingen zoals de leerervaringen rondom de uitwerking van een traject met betrekking tot de Crisis- en Herstelwet (Koudasfalt-terrein).

Het opzetten van een projectstructuur is een belangrijk aandachtspunt voor 2018. Evenals een adequate financiële reservering van middelen voor de uitwerking van de implementatie van de Omgevingswet in Gouda.

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. Institutionalisering 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 'structurering' en 'stabilisering'. Structurering 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. Stabilisering verwijst naar de tijdsdimensie van het institutionaliseringsproces. Het gaat hierbij om de continuering 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.

Dit onderzoek laat zien dat de stabilisering in het kader van het institutionaliseringsproces aandacht behoeft in de vorm van uitwerking van de integrale benadering en samenhang van beleid. Het gaat hier met name om de uitwerking en doorwerking van de stip op de horizon (grotendeels nog uit werken in het nieuwe plan van aanpak). De sectoraal werkende en soms nog sectoraal denkende ambtelijke organisatie is een belangrijk aandachtspunt hierbij. Vanuit het oogpunt van institutionalisering zien we ook dat door systematisering en organiseren (beleids)activiteiten op elkaar worden afgestemd en daarmee op tot op zekere hoogte voorspelbaar worden (een belangrijk verbeterdoel van de Omgevingswet). De komende jaren expireren vele beleidsnota's, zoals de Woonvisie, de ruimtelijke structuurvisie, VTH nota etc. Dit geeft de mogelijkheid om te komen een integrale beleidsopgave waarin integraliteit en samenhang wordt uitgewerkt. Participatie is tot op heden geen verplicht onderdeel van beleidsvorming.

De gemeente Gouda heeft blijkens dit onderzoek reeds belangrijke stappen gezet. De organisatie laat zien dat organisatie-breed de Omgevingswet onder aandacht is gebracht en geeft richting aan de wijze waarop zij de implementatie willen aanpakken. Het uitwerken van de omgevingsvisie Gouda als (beleids)instrument is begroot voor het jaar 2018. Hiermee ontstaat een belangrijke pijler voor de implementatie en de uitwerking van de stip op de horizon. Dit geeft vertrouwen in een tijdige implementatie. Maar dat vertrouwen is gebaseerd op de mondelinge toelichtingen en niet op aantoonbare feitelijke informatie. De spelers met kennis zijn in de organisatie beschikbaar,

maar dienen vrijgemaakt te worden van de reguliere werkzaamheden. De - waan van de dag - blijft anders als risico aanwezig.

Concluderend kan worden gesteld dat de (implementatie)structuur in beweging is, maar dat het implementatievermogen van de Omgevingswet nog achterblijft. Voor de nabije toekomst is een stabiele implementatiekoers haalbaar en realistisch op basis van de aanwezig kennis in de organisatie. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de gemeente Gouda begonnen is aan de implementatie maar dat op basis van de huidige implementatie inspanningen en -koers de Omgevingswet onvoldoende geïnstitutionaliseerd is. 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 Gouda

Interviewguide wethouder (Rogier Tetteroo)

(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 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 De impactanalyse Omgevingswet van de gemeente Gouda geeft aan dat de impact voor de gemeente Gouda groot is. Waar ligt volgens u de grootste opgave?
- 3.2 Uit analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat de gemeente Gouda kiest voor een consoliderende strategie, waarom is hiervoor gekozen?
- 3.3 Wat zijn de rollen van de ketenpartners (provincie, waterschap, omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD, andere gemeenten) in het implementatietraject?
- 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 griffier (Eleonore Karman)

(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 College van B&W?
- 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 (Sander Haak)

(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 Hoe is het projectteam samengesteld en op welke wijze bereid het de gemeente Gouda voor op de Omgevingswet (strategie)?
- 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 De impactanalyse Omgevingswet van de gemeente Gouda geeft aan dat de impact voor de gemeente Gouda groot is. Waar ligt volgens u de grootste opgave?
- 3.2 Uit analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat de gemeente Gouda kiest voor een consoliderende strategie, waarom is hiervoor gekozen?
- 3.3 Wat is het organisatieproces voor de implementatie (wat, wanneer, gevolgtijdelijkheid en met wie?)?
- 3.4 Wat zijn de rollen van de ketenpartners (provincie, waterschap, omgevingsdienst, veiligheidsregio, GGD, andere gemeenten) in het implementatietraject?
- 3.5 Hoe wordt het bestuur (College van B&W en de gemeenteraad) betrokken in het proces?
- 3.6 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 Gouda
Archeologische basiskaart Gouda
Nota Hoogbouw deel 1 en 2
Programma van eisen kantorenlocatie spoorzone A1
Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving
Beschermd stadsgezicht
Uitvoeringsprogramma duurzaamheid 2016-2019
Actieprogramma Economie Gouda 2014 en 2015
Aantrekkelijk ondernemen - Veelzijdige werkgelegenheid
Nota evenementenbeleid
Groenstructuurplan 2007-2015
Nota grondbeleid 2011
Horecanota 2008-2017
Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving voor gemeentelijke milieutaken 2015-2018
Bouwverordening parkeerdeel
Supermarktstructuur Gouda 2007-2020
Kadernota vastgoed 2012
Woonvisie Gouda 2015-2020
Mobiliteitsplan Gouda 2017-2026
Programmabegroting 2016-2019
Gemeentelijk rioleringsplan 2014-2018
Ruimtelijke structuurvisie Gouda 2005-2030
Actualisatie waterplan Gouda 2011-2015
Herziening welstandsbeleid 2016 deel C
Actieprogramma zakencoalitie Gouda 2016-2018
Folder regeling uitstralingen Kernwinkelgebied Gouda

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.