



Omgevingswetonderzoek

Gemeente Zuidplas
Groene Hart Rekenkamer

projectnummer 0419582.00
definitief
8 juni 2018



gemeente
Zuidplas

Omgevingswetonderzoek

Gemeente Zuidplas

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 Zuidplas	9
4.3	Conclusie	12
5	Paradigmawisseling Omgevingswet	14
5.1	Contextuele inleiding	14
5.2	Paradigmawisseling gemeente Zuidplas	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	19
5.4	Conclusie	21
6	Opstap naar implementatie Omgevingswet	22
6.1	Contextuele inleiding	22
6.2	Aanpak implementatie Omgevingswet gemeente Zuidplas	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.

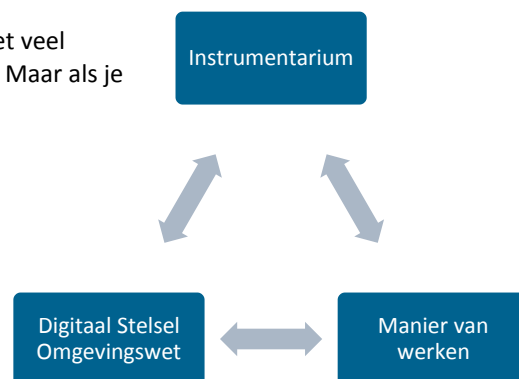
In het verleden heeft de Rijksoverheid al stappen gezet om dit omgevingsrecht te moderniseren. De intrede van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en de wijziging van de Tracéwet, zijn hier voorbeelden van. Deze stappen hebben de complexiteit van de onoverzichtelijke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

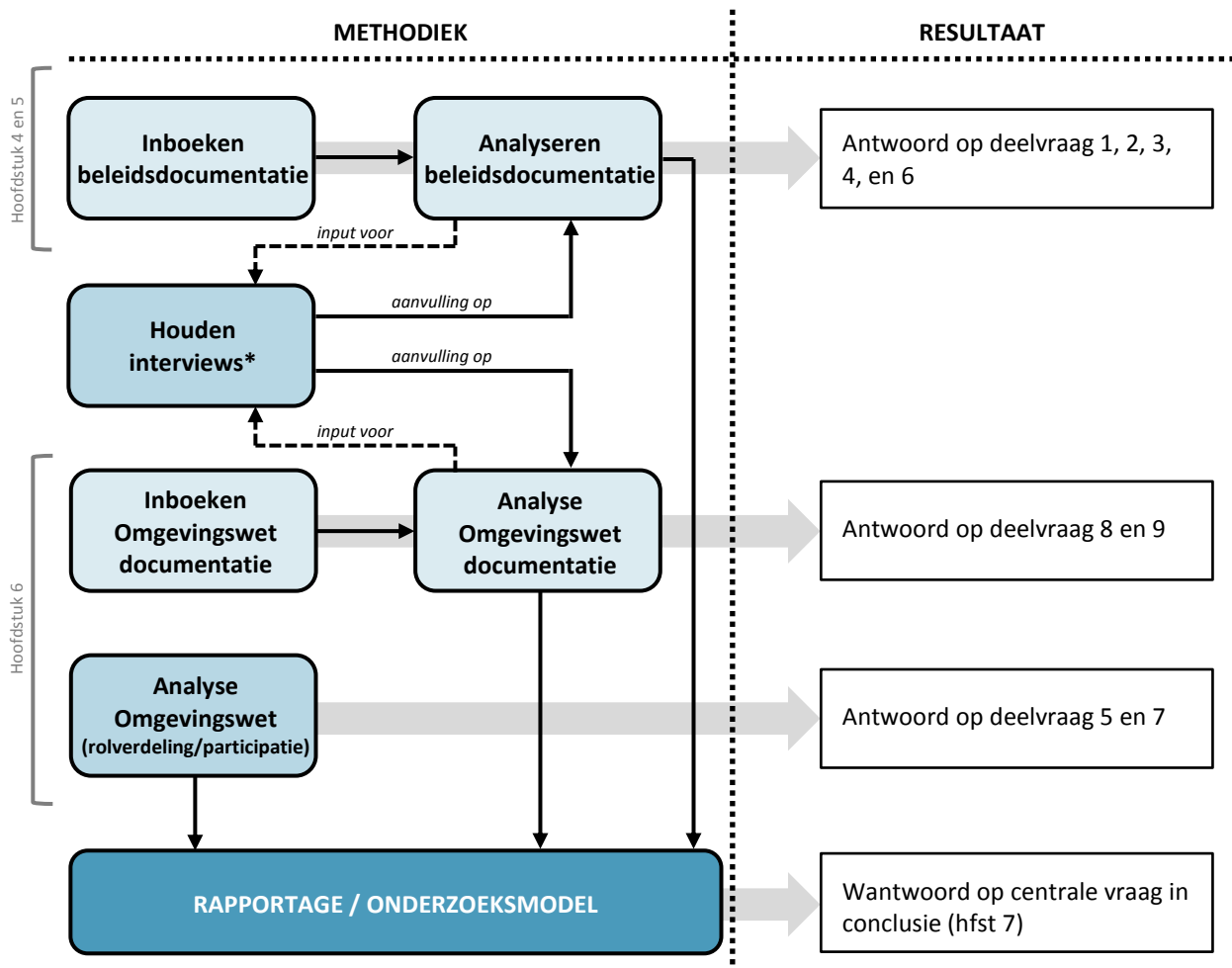
1. Welke overkoepelende beleidstheorie hanteert de gemeente bij het omgevingsrecht en hoe verhoudt die zich tot de doelstellingen van de Omgevingswet?
2. Welke eventuele grote verschillen zijn waarneembaar in de beleidsdocumenten per gemeente ten aanzien van de beleidstheorieën?

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 Zuidplas. 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 Zuidplas heeft 22 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.

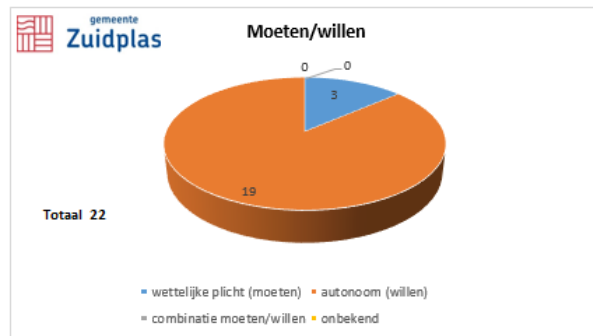
Tastbaarheid van beleidstheorie en -praktijk

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 Zuidplas

Beleidsaanleiding

We merken op dat 19 van de 22 ingeboekte beleidsdocumenten autonoom beleid betreft. Dat betekent dat de gemeente Zuidplas 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. Het autonoom beleid is hoofdzakelijk gericht op onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals: 'mobiliteitsvisie Zuidplas', 'beleidsnota parkeernormen', 'waterplan maatregelenplan' en 'beleidsnota snippergroen'. De fysieke leefomgeving wordt hierdoor sectoraal benaderd.

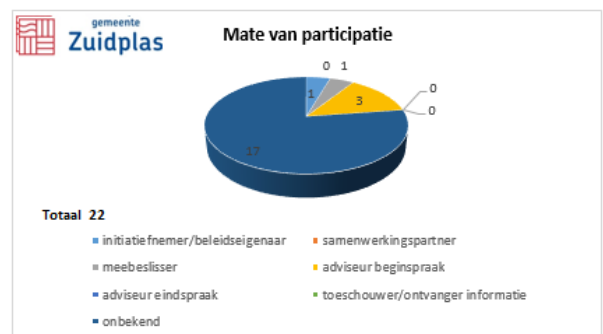


Veel beleid op diverse onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals: bodem, archeologie, wonen, infrastructuur, cultuurhistorie, etc.) kan tot gevolg hebben dat beleid elkaar gaat tegenspreken (tegenstrijdigheden). Tevens kan dat resulteren in het 'dichttimmeren' van mogelijkheden voor burgers en ondernemers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

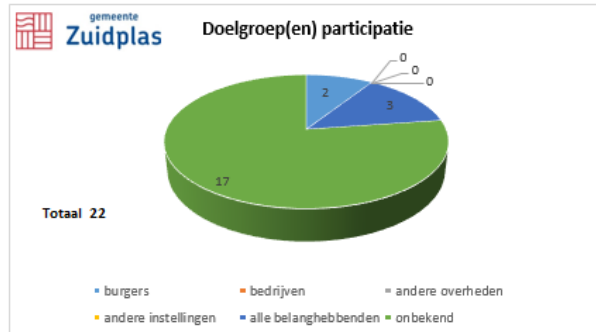
Van de ingevoerde beleidsdocumenten zijn drie beleidsdocumenten wettelijk verplicht: 'beleidsnota archeologie', 'beleidsregel hogere waarden' en de 'structuurvisie Zuidplas 2030'. De invulling en uitwerking van het beleid is niet wettelijk bepaald. De analyse op de beleidsvrijheid in het opstellen van beleid laat zien dat de gemeente Zuidplas 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 kunnen worden voorkomen.

Beleidsparticipatie

De wetgever heeft participatie als belangrijk element van de Omgevingswet bestempeld. Als we inhoudelijk kijken naar de beleidsdocumenten van de gemeente Zuidplas, dan zien we dat in 17 van de 22 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 zichtbaar is opgenomen in het beleidsdocument dan is de mate van participatie aan te merken als adviseur beginspraak. Dit houdt in dat in het beginstadium van de totstandkoming van het document, belanghebbenden betrokken zijn om input te leveren. Deze



methodiek is toegepast op de documenten 'Structuurvisie Zuidplas 2030', 'waterplan inventarisatie- en visierapport' en 'waterplan maatregelenplan'. In de structuurvisie is het participatieproces ingevuld met een burgerparticipatietraject onder de naam 'Qwiek'. Hiermee bood de gemeente Zuidplas burgers de kans om hun mening te geven over de toekomstige ontwikkelingen in de gemeente. In de totstandkoming van het 'waterplan maatregelenplan' is gebruikgemaakt van klankbordgroep overleggen om input te leveren voor het plan.

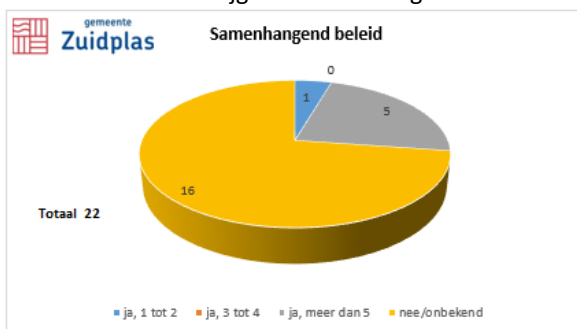


Opvallend is dat uit de interviews blijkt dat de gemeente Zuidplas bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden actief betreft bij grote opgaven. Er wordt volgens de gemeente bewust bewonersavonden en interactieve sessies met bewoners gehouden over onder andere ruimtelijke plannen in de gemeente. Klaarblijkelijk wordt het doorlopen participatietraject niet altijd beschreven in de beleidsdocumenten van de gemeente Zuidplas. Dit wordt in de interviews onderschreven met de woorden "er gebeurt erg veel, maar dat wordt niet altijd vastgelegd in de documenten". Volgens de gemeente Zuidplas werkt zij al in de geest van de Omgevingswet in het kader van participatie.

Indien participatie onderdeel vormt van de totstandkoming van beleid, dan wordt veelal de samenleving in brede zin betrokken. Daarnaast zijn in enkele gevallen alleen de burgers in het participatietraject betrokken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de totstandkoming van de 'structuurvisie Zuidplas 2030', maar ook in het 'duurzaamheidsbeleid'. 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. De gemeente overlegt veel met burgers, dus participatie is niet onderbelicht.

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 Zuidplas, om een indruk te krijgen van de integraliteit van het huidige beleid. De beleidsdocumenten van de gemeente Zuidplas zijn hoofdzakelijk (16 van de 22) 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 nader plan (zowel in theorie als in uitvoering). In zes gevallen is sprake van samenhangend beleid. De 'mobiliteitsvisie



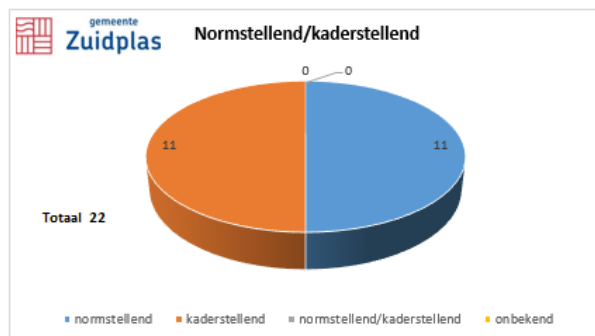
Zuidplas' is in samenhang gebracht met de 'structuurvisie Zuidplas 2030'. In een expliciete paragraaf is aandacht besteed aan de ruimtelijke ontwikkelingen, die beschreven staat in de 'structuurvisie Zuidplas 2030' en hoe de mobiliteitsvisie daarop aan sluit/invulling aan geeft. Hiermee laat de gemeente Zuidplas zien hoe invulling wordt gegeven aan abstracter beleid en hoe bijgedragen kan worden aan het behalen van de doelen. De vraag is wel, of niet meer beleidsdocumenten raakvlakken hebben met de mobiliteitsvisie.

Het beeld uit de feitelijke analyse (zoals hierboven beschreven) correspondeert met het beeld uit de interviews. Hierin is aangegeven dat de gemeente Zuidplas op het gebied van beleidsmatige domeinen nog hoofdzakelijk in hokjes denkt. De gemeente ziet echter wel de noodzaak om te 'ontschotten'. Wel geven de geïnterviewden aan dat qua organisatiecultuur de integraliteit nadrukkelijk onder de aandacht moet worden gebracht.

De database kent vijf beleidsdocumenten die met meer dan vijf documenten samenhangen. Dit zijn de volgende beleidsdocumenten: 'beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven', 'structuurvisie Zuidplas 2030', 'waterplan inventarisatie- en visierapport', 'waterplan maatregelenplan' en de 'welstandsnota Zuidplas 2015'. Uitgesproken voorbeeld voor samenhangend beleid betreft de 'welstandsnota Zuidplas 2015'. Deze nota kent een hoofdstuk waarin nadrukkelijk de relatie is gelegd met ruimtelijke beleidsterreinen (lees: ander beleid en bestemmingsplannen). Hierin is tevens aangegeven hoe de handhaving omtrent de regels in de beleidsnota vormgegeven wordt.

Beleidsinzet

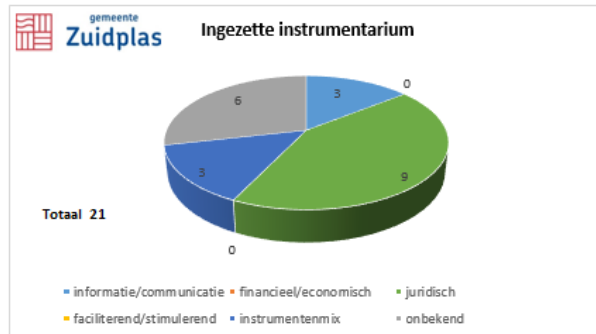
Een beleidsinstrument wordt ingezet om de gestelde doelen en ambities van het beleid te realiseren. Deze 'beleidsinzet' en de wijze waarop het beleid is opgesteld (kaderstellend/normstellend), laat zien hoe de overheidsorganisatie invulling geeft aan het beleid. Kaderstellend beleid is wat de Omgevingswet 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. In tegenstelling tot de andere drie gemeenten waarin Antea Group in opdracht van de Groene Hart Rekenkamer dit onderzoek uitvoerde, kent de gemeente Zuidplas een verdeling van normstellende en kaderstellende beleidsdocumenten dat duidt op een normstellende beleidsvoering. Dat maakt dat een deel van het beleid van de gemeente visievormend en richtinggevend is te noemen zonder specifieke normen of grenzen. Een ander deel is meer gericht op specifieke normen die meetbaar zijn. Voorbeelden voor kaderstellende beleidsdocumenten zijn: 'mobiliteitsvisie Zuidplas', 'verkeerscirculatieplan Moerkapelle' en de 'gemeentelijke beleidsnota archeologie'. De kaderstellendheid van een beleidsdocument is herkenbaar aan haar visievorming. Zo beschrijft het 'verkeerscirculatieplan Moerkapelle' de visie ten aanzien van verkeer zonder uitvoerig in te gaan op de wijze waarop dit uitgevoerd wordt of welke regels/normen/waarden vastgelegd worden om bepaalde doelen te borgen.



Volgens de gemeente Zuidplas (op basis van interviews) werkt de organisatie momenteel in de geest van de Omgevingswet in het perspectief van kaderstellend beleid in plaats van normstellend beleid. Aangegeven is dat de gemeenteraad en het College van B&W in staat zijn om kaderstellend beleid op te stellen. Dit is opmerkelijk als je kijkt naar de analyse van kaderstellend/normstellend beleid. De helft van de ingeboekte documenten toont een normstellend karakter.

De normstellende documenten zijn specifiek en concreter. Hierdoor blijft minder beleidsvrijheid over voor de samenleving (burgers en bedrijven) en wordt de afwegingsruimte voor de ambtenaar kleiner in tegenstelling tot de kaderstellende documenten. Dit fenomeen is bijvoorbeeld goed te

zien in het 'geluidsbeheerplan' voor het bedrijventerrein Gouwe Park. In dit plan worden normen ten aanzien van geluid gegeven met daarbij maatregelen om geluidshinder te voorkomen. Een ander sprekend voorbeeld is de 'beleidsnota parkeernormen'. Hierin zijn concrete normen gesteld aan het aantal parkeerplekken in relatie tot het aantal inwoners van een specifiek gebied. Kijkend naar de inzet van beleidsinstrumenten in de beleidsdocumenten, kan geconcludeerd worden dat voornamelijk juridische instrumenten ingezet worden om de beleidsdoelen te realiseren.



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 Zuidplas, 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 vóór of in 2020. Dit betreft:

- Mobiliteitsvisie Zuidplas (is de gemeente momenteel aan het updaten)
- Waterplan maatregelenplan

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

4.3 Conclusie

In ruim de meerderheid van de beleidsdocumenten is onbekend 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 bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden wel actief betrokken worden in grote opgaven door middel van bewonersavonden en interactieve sessies. Er gebeurt momenteel veel in het kader van participatie, maar dat wordt niet altijd vastgelegd in de beleidsdocumenten (ter verantwoording).

Bijna alle beleidsdocumenten zijn zonder zichtbare samenhang met andere beleidsdocumenten opgesteld. Dit betekent dat overlap met andere beleidsdocumenten (overeenkomsten en

tegenstrijdigheden) niet inzichtelijk is. De inrichting van het beleid kent veelal een normstellend karakter. Dat betekent dat relatief veel beleid de ruimte voor flexibiliteit en maatwerk beperkt.

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

- Mobiliteitsvisie Zuidplas (expiratie 2020, maar wordt momenteel geüpdatet)
- Waterplan maatregelenplan (expiratie 2017)

Herziening/vernieuwing of aanpassing van dit beleid kan worden gezien als een kans voor de gemeente Zuidplas om daarbij 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.

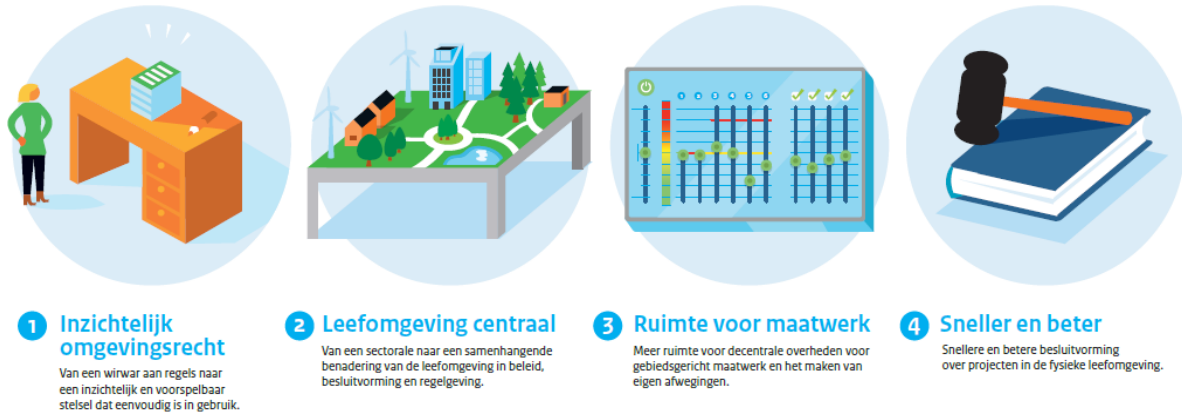
Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop de gemeente Zuidplas momenteel beleid uitvoert en in hoeverre dit bijdraagt aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

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.

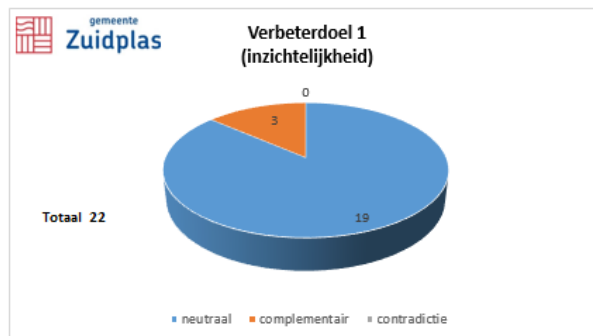
Naast dit maatschappelijk doel dient deze wet bij te dragen aan vier verbeterdoelen (zie onderstaande afbeelding). Met het doorvoeren van de paradigmawisseling is het mogelijk om als lokale overheid een positieve bijdrage te leveren aan de verbeterdoelen.



5.2 Paradigmawisseling gemeente Zuidplas

Verbeterdoel (1) Inzichtelijkheid omgevingsrecht

Ruim de meerderheid (19 van de 22) van de ingeboekte beleidsdocumenten kent een neutrale relatie met het verbeterdoel. In drie gevallen zijn de beleidsdocumenten complementair aan het verbeterdoel. Van deze drie is de 'beleidsregels intrekking omgevingsvergunningen' een logische.



Dit document geeft inzicht in de regels en randvoorwaarden die gelden voor het intrekken van een omgevingsvergunning en draagt daarmee bij aan de inzichtelijkheid, maar ook voorspelbaarheid van regelgeving. De 'leidraad inrichting openbare ruimte' draagt ook bij aan het verbeterdoel. Dit document biedt een uniforme set kwaliteitseisen om gebruikers, beheerders en ontwikkelaars van de

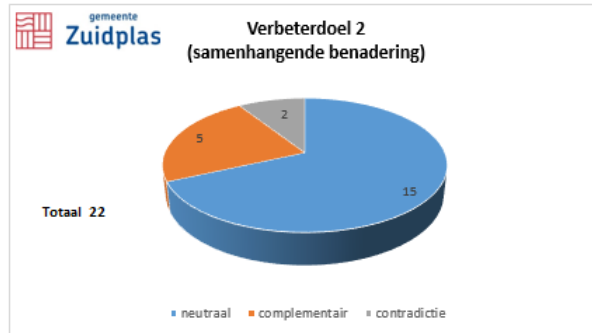
openbare ruimte eenzelfde taal te laten spreken. De 'welstandnota Zuidplas 2015' stelt geen nadere algemene regels ter bescherming van de omgeving om zodoende welstandvrij bouwen mogelijk te maken en regels terug te dringen. Dit bevordert de inzichtelijkheid van regels en de deregulering daarvan.

Belangrijke kanttekening

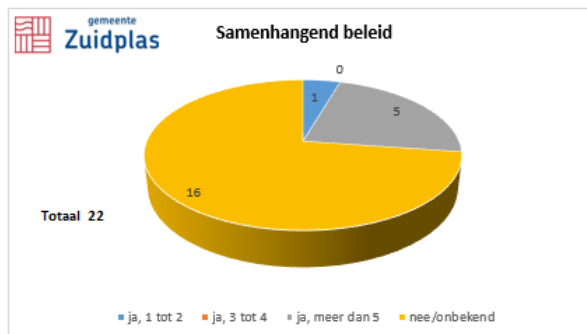
Ondanks dat de genoemde beleidsdocumenten complementair zijn aan het verbeterdoel, behoeft het wel een nuance. Dit oordeel is namelijk enkel geveld op de relatie tussen het beleidsdocument en het verbeterdoel. De Omgevingswet heeft echter voor ogen om op integrale wijze de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid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

Verbeterdoel (2) Leefomgeving centraal

Het merendeel (15 van de 22) van het beleid kent een neutrale verhouding met het verbeterdoel. In twee beleidsdocumenten zijn tegenstrijdigheden met het verbeterdoel gesignaleerd. In de 'gemeentelijke beleidsnota archeologie' worden enkel de archeologische waarden beschreven. Dit



kan een belemmering vormen voor de in andere beleidsdocumenten beschreven ontwikkelingen. Het beleid is niet in samenhang gebracht met ander beleid dat eventueel (wederzijdse) invloed kan uitoefenen. Hetzelfde principe is zichtbaar in de 'beleidsregel hogere waarden gemeente Zuidplas'. Hier wordt sectoraal geluid geregeld terwijl aannemelijk is dat dit invloed uitoefent op ander beleid en de mogelijkheden/beperkingen daarin.



Het merendeel (16 van de 22) van het huidige beleid (op basis van de ingeboekte documenten) van de gemeente Zuidplas kent geen samenhangende benadering. Indien wel een samenhangende benadering is vastgesteld, dan is dat vaak met meer dan vijf beleidsdocumenten. Een uitgesproken voorbeeld hiervan is de

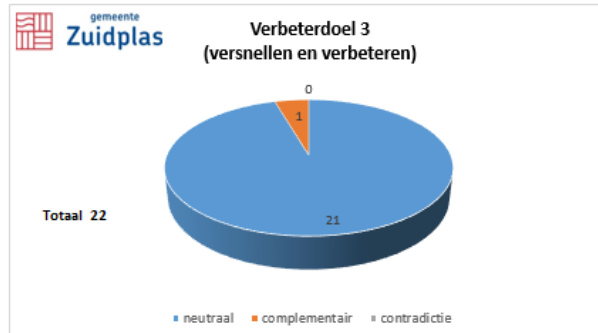
'welstandsnota Zuidplas 2015'. Hierin is een expliciet hoofdstuk gewijd aan de relatie met ander beleid, waardoor integraal naar de fysieke leefomgeving wordt gekeken en aandacht is geschonken aan de betekenis van het beleid voor ander beleid. Om die reden draagt deze nota bij aan het verbeterdoel. Ook in het 'waterplan inventarisatie en -visierapport' is een samenhangende benadering met ander beleid dat in een expliciet kader is weergegeven. Het 'verkeerscirculatieplan Moerkapelle' bekijkt de fysieke leefomgeving integraal, rekening houdend met ruimtelijke indelingen, verkeersbewegingen en toe- en afvoer van verkeer in toekomstige ontwikkelingen en is daarmee complementair aan het verbeterdoel. Daarnaast draagt ook de 'structuurvisie Zuidplas 2030' bij aan het verbeterdoel door alle ruimtelijke opgaven uit verschillende documenten bijeen te brengen. Zo ontstaat een integraal beeld van de ruimtelijke opgaven.

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 Zuidplas 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 bijdrage van het huidige beleid van de gemeente Zuidplas aan dit verbeterdoel kan minimaal genoemd worden. Enkel één beleidsdocument is complementair aan het verbeterdoel terwijl alle



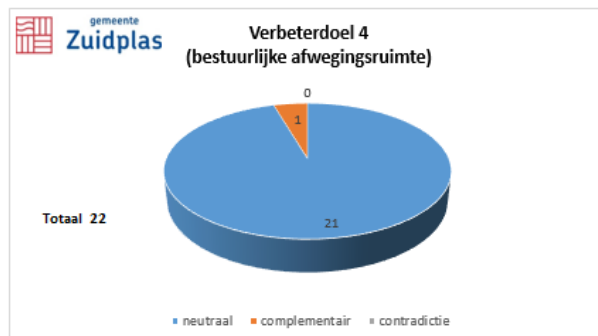
andere beleidsdocumenten neutraal zijn. Het 'beleid inzake toepassing van planologische kruimelgevallen' is complementair aan het verbeterdoel 'sneller en beter'. Het beleid heeft letterlijk als doel voor ogen om besluitvorming te versnellen en te verbeteren en is daarmee een goed voorbeeld aansluitend op het gedachtegoed van de Omgevingswet.

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 Zuidplas complementair zijn.

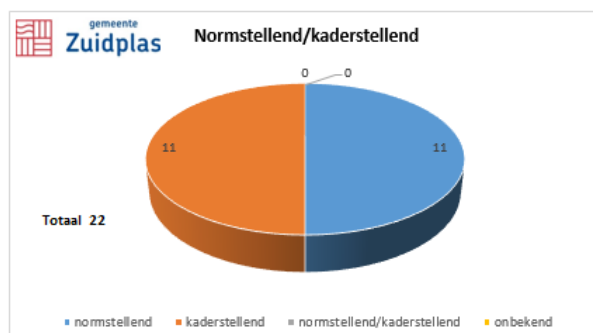
Verbeterdoel (4) Ruimte voor maatwerk

De bijdrage van het huidige beleid van de gemeente Zuidplas aan dit verbeterdoel is eveneens minimaal te noemen. Alleen het 'aanvullend beleid op het tijdelijk niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven' is complementair met het verbeterdoel. Deze draagt bij



aan het verbeterdoel doordat het beleid ruimte biedt voor afweging ten aanzien van handhaving. Per situatie kan gekeken worden of handhavend optreden wenselijk/noodzakelijk is waardoor het bieden van maatwerk per situatie mogelijk is. Deze afweging beperkt zich echter wel tot bijzondere gevallen.

Kijkend naar de mate van normstellendheid/kaderstellendheid, kan geconcludeerd worden dat ondanks de gelijke verdeling van de documenten, er veel normstellend beleid is. Dit houdt in dat in de helft van de gevallen er ruimte voor verdere invulling ligt en dat hierdoor mogelijk gebiedsgericht en lokaal maatwerk aanwezig kan 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 biedt 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. Om die reden zijn het aantal kaderstellende beleidsdocumenten niet in evenwicht met het aantal beleidsplannen die complementair zijn aan het verbeterdoel.

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 Zuidplas 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 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 College van B&W. Hiermee wordt bedoeld dat een ambtenaar niet enkel met de uitvoerende toetsers is, maar nog meer dan zij nu al doen de transitie zullen gaan maken naar adviserende taken rondom beleid en regelgeving. 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	Omgevings wet (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 Zuidplas 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 de 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 'toetser' 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 (nog meer) 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

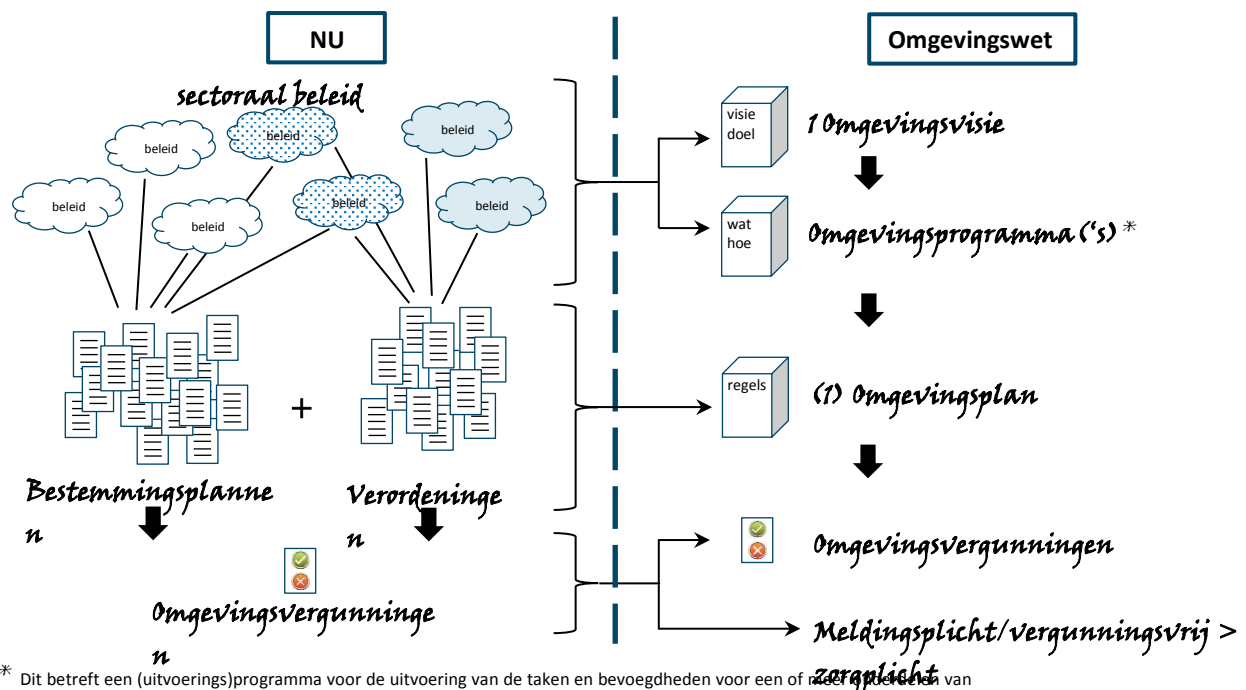
6.1 Contextuele inleiding

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

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 Zuidplas

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

FASE 0 STATUS QUO

- Momenteel werkt gemeente onvoldoende integraal.
- Actief betrekken van bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden.
- Open organisatiecultuur.

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

Momenteel werkt de gemeentelijke organisatie nog onvoldoende integraal. Wel is uit de interviews gebleken dat de gemeente Zuidplas de wens heeft om integraal te gaan werken ten aanzien van beleid. Het actief betrekken van bewoners, bedrijfsleven en andere belanghebbenden spelen daarin een belangrijke rol. Deze gewenste werkwijze sluit aan bij de doelstellingen van de Omgevingswet. Daarnaast kenmerkt de gemeente Zuidplas zich door een open organisatiecultuur.

De open organisatiecultuur wordt in de interviews onderschreven. Daarbij wordt aangegeven dat dit het gevolg heeft dat er korte lijnen ontstaan tussen medewerkers en de gemeenteraadsleden. Echter, wel wordt in de interviews benadrukt dat, indien de spanningen oplopen, men zich graag terugtrekt in een 'kolom'. Hiermee zegt de gemeente dat de desbetreffende ambtenaar zich dan beperkt tot het onderwerp waarvoor hij/zij verantwoordelijk is (sectoraal gedrag). Op het gebied van participatie is de veronderstelling dat de gemeente op dit moment al in de geest van de Omgevingswet werkt.

Fase 1, Informeren en consulteren

Binnen de gemeente Zuidplas wordt zowel de ambtelijke organisatie, als het College van B&W als de gemeenteraad geïnformeerd over de komst van de Omgevingswet. Er is een Raadswerkgroep Omgevingswet in het leven geroepen om meer op detail niveau mee te denken over de Omgevingswet en de implementatie daarvan. De diepgang van de informatie is als goed te omschrijven. Uit de analyse van de Omgevingswetdocumentatie blijkt dat er op hoofdlijnen geïnformeerd wordt, evenals gemeente specifiek. De informatie uitwisseling vindt over het

algemeen plaats door de organisatie zelf (intern) en in sommige gevallen in samenwerking met (regionale) partners zoals de omgevingsdienst, andere gemeenten en externe bureaus. De gemeente Zuidplas heeft nog geen projectteam voor de implementatie opgesteld.

Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraadsleden betrokken zijn en ook interesse tonen in het onderwerp 'Omgevingswet'. De uitdaging ligt volgens de organisatie in essentie in het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad en kijken wat de rollen zijn die voor de gemeenteraad onder de Omgevingswet zijn weggelegd. Tevens blijkt uit de interviews dat er een programmanager Omgevingswet is aangesteld met als taak voorbereid te zijn en de gemeenteraad mee te nemen in het proces. Voorheen lag de voorbereiding deels stil, dat is de reden dat een programmamanager is aangesteld.

Fase 2, Navigeren

De gemeente Zuidplas heeft eind 2017 - volgens de toezegging naar de gemeenteraad - een koersdocument Omgevingswet opgesteld en dit document eind januari jongstleden aan de gemeenteraad aangeboden. In dit koersdocument wordt ingegaan op de impact van de Omgevingswet op de gemeente. Daarnaast wordt in het koersdocument aangegeven dat de gemeente Zuidplas haar ambitieniveau ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet nog niet heeft vastgelegd. Tijdens het proces van de totstandkoming van de omgevingsvisie en de pilot omgevingsplan wordt de ambitie bepaald. Wel heeft de gemeente Zuidplas meerdere opgaven geformuleerd. Tevens is het College van B&W betrokken door middel van een presentatie waarin sturingsvragen zijn gesteld over de betekenis voor de verschillende rollen, organen en functionarissen binnen de gemeentelijke organisatie. Ook is er een onderzoek uitgevoerd naar de behoefte van de leden van het inwonerspanel om mee te denken over de eigen leefomgeving. De gemeente heeft ervoor gekozen om nieuwe ambities te bepalen in het implementatietraject voor de Omgevingswet (herziening koers). Dit heeft uiteraard gevolgen voor de voortgang en planning van de implementatie.

In 2016 is een plan van aanpak opgesteld (door een extern bureau). Dit traject heeft de gemeente bewust stilgelegd omdat de organisatie van mening was dat dit traject zou leiden tot onvoldoende zicht op de implementatie van de Omgevingswet voor de gemeente. Door omstandigheden is in 2017 het traject rondom de implementatie van de Omgevingswet stil komen te liggen. In de interviews kwamen voor de gemeente Zuidplas de volgende grote en belangrijke opgaven naar voren:

- Bovenregionale gebiedsontwikkeling is nu een grote opgave. Dit zal worden gebruikt voor de implementatie van de Omgevingswet (totstandkoming omgevingsvisie).
- Integraal werken en de mentaliteitsverandering daarin.
- Helder krijgen van de impact voor de gemeente en de vertaling van wat dit betekent voor waar de gemeenteraad in meegenomen dient te worden.

Daarnaast blijkt uit de interviews dat er een toezegging is gedaan aan de gemeenteraad om een koersdocument te maken (eind januari 2018 naar de gemeenteraad). Er is momenteel wel budget beschikbaar gesteld voor personele inhuur, maar nog niet voor concrete opgaven in het kader van de Omgevingswetimplementatie. Zuidplas heeft tevens nog geen ambitie bepaald.

Fase 3, Implementeren

De gemeente Zuidplas heeft een gedetailleerd overzicht van de kosten die de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt. Er is voor de jaren 2017 tot en met 2024 berekend wat de invoeringskosten zijn, de extra exploitatielasten als gevolg van de invoering Omgevingswet en de

frictiekosten. Daarnaast heeft de gemeente Zuidplas een globale planning, wat inhoudt dat de omgevingsvisie en het omgevingsplan in 2021 gereed zijn. De invoering van de cultuurverandering komt langzaam op gang binnen de gemeente, maar het is nog te vroeg om te spreken van een nieuwe manier van werken.

Uit de interviews blijkt dat ter aanvulling op het koersdocument Omgevingswet (reeds vastgesteld) een impactanalyse opgesteld wordt en vervolgens een plan van aanpak voor de implementatie. Dit zal in het tweede kwartaal van 2018 gereed zijn. Daarnaast geven de interviews aan dat de verwachting leeft dat de gemeente Zuidplas in 2021 ambtelijk gereed zal zijn voor de Omgevingswet. De sense of urgency is aanwezig.

6.3 Conclusie

De gemeente Zuidplas heeft al veel ondernomen in het kader van de implementatie van de Omgevingswet. De gemeente heeft bewust afstand gedaan van een lopend traject (stap terug) omdat men niet tevreden was met de inrichting en koers van het plan van aanpak Omgevingswet. Gesteld zou kunnen worden dat de gemeentelijke organisatie één stap achteruit is gegaan om vervolgens twee stappen vooruit te zetten.

Er wordt momenteel nog onvoldoende integraal gewerkt, maar de gemeente Zuidplas heeft wel een duidelijke stip op de horizon geformuleerd en geeft daarmee invulling aan de fase 'navigeren'. De inrichting van een concrete projectorganisatie mist nog, maar de betrokkenheid en afstemming van kennis en informatie rondom de Omgevingswet is wel goed geborgd in de organisatie. De gemeente dient nog wel een start te maken met het doorvoeren van een cultuuromslag en dient de daadwerkelijke implementatie van de Omgevingswet op te pakken. Concluderend is de gemeente Zuidplas op dit moment wel gereed om invulling te geven aan de implementatieopgaven.

7 Conclusie

7.1 Conclusie onderzoek

Beleidsaanleiding en -samenhang

Dit onderzoek laat zien dat de gemeente Zuidplas 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 Zuidplas 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.

In tegenstelling tot wat in de interviews naar voren komt, kent voor de helft een normstellend karakter. De gemeenteraad en het College van B&W is volgens de gemeente Zuidplas in staat om kaderstellend beleid op te stellen. Dit zien we echter niet terug in de analyse van de beleidsdocumenten omdat toch de helft van de documenten een normstellend karakter kent (verhoudingsgewijs veel in vergelijking met andere gemeenten). Normstellend beleid geeft weinig ruimte voor afwegingsruimte en lokaal maatwerk. Het creëren van lokaal maatwerk en afwegingsruimte is één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Beleidsparticipatie

Beleidsparticipatie komt niet of nauwelijks terug in de beleidsdocumenten van de gemeente Zuidplas. 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 Zuidplas de samenleving betreft. Hieruit kunnen we dus concluderen dat in de beleidspraktijk van de gemeente Zuidplas, de verantwoording van het toepassen van participatie onvoldoende wordt vastgelegd/onderbouwd in de beleidsdocumenten.

Paradigmawisseling Omgevingswet

Het vigerend beleid van de gemeente Zuidplas 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.

Voorbereiding op implementatie

Gemeente Zuidplas heeft reeds veel ondernomen om invulling te geven aan de implementatie van de Omgevingswet. De gemeente heeft bewust afstand gedaan van een lopend traject (stap terug) omdat men niet tevreden was met de inrichting en koers van het plan van aanpak Omgevingswet. Gesteld zou kunnen worden dat de gemeentelijke organisatie één stap achteruit is gegaan om

vervolgens twee stappen vooruit te zetten. De focus van de het implementatietraject ligt op dit moment nog hoofdzakelijk op de voorbereiding van de implementatie. Gezien de aanwezigheid van een plan van aanpak en de stip op de horizon, kan geconcludeerd worden dat de gemeente nu in staat is om uitvoering te geven aan de daadwerkelijke implementatie. De financiële ondersteuning voor deze uitvoering is nog niet geborgd en betreft een aandachtspunt voor de volgende stap.

Door de geformuleerde stip op de horizon kan de gemeente Zuidplas organisatie-breed invulling geven aan de implementatie van de Omgevingswet. Toch vraagt de cultuuromslag nog wel aandacht tijdens de implementatie. Momenteel werkt de gemeente nog onvoldoende integraal (er wordt te veel in hokjes gedacht). Het formuleren van de stip op de horizon is een eerste (en zeker belangrijke) stap. Echter, de cultuurverandering kan de realisering van de stip op de horizon in gevaar kan brengen. De cultuurverandering is namelijk niet enkel nodig is om invulling te geven aan het Omgevingswetinstrumentarium, maar ook nodig is voor het onderhoud, de actualisering en eventuele herinrichting van het instrumentarium in de toekomst. De komende periode zullen beleidsdocumenten expireren of herzien worden. Dit kan als kans worden gezien om voor een natuurlijke overgang te zorgen van huidige 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. 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 organisatie 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.

Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat het institutionaliseringsproces in het kader van de Omgevingswet in de gemeente Zuidplas nog niet volledig geborgd is. Orde in de leefomgeving uit zich hoofdzakelijk in integraal en samenhangend beleid. Daar valt voor de gemeente Zuidplas nog winst te behalen door betere afstemming van activiteiten en beleid. Hierdoor kan invulling worden gegeven aan de systematisering en organisatie van het beleid en de regelgeving voor de fysieke leefomgeving waardoor beleid en regelgeving beter voorspelbaar wordt. Daarnaast is een cultuuromslag nodig om in het gedachtegoed van de Omgevingswet te werken. Dit vraagt momenteel nog aandacht binnen de gemeentelijke organisatie en kan een bedreiging vormen voor de stabilisering van de organisatie. Dit omdat continuering van de

structuur in de organisatie niet vastgehouden kan worden omdat er geen structuur is aangebracht in het kader van de Omgevingswetimplementatie. Het inrichten van een projectorganisatie kan daarbij helpen. Gemeente Zuidplas kan het huidige beleid gebruiken om het nieuwe instrumentarium in te richten om zo bij te dragen aan systematisering en organiseren.

Gemeente Zuidplas blijkt uit dit onderzoek op de goede weg. Toch moet de gemeentelijke organisatie nog veel paden bewandelen voordat het in het gedachtegoed van de Omgevingswet kan werken. Op dit moment staat de gemeente Zuidplas op het punt om daadwerkelijk invulling te geven aan het implementatietraject. De werkwijze van de gemeente geeft vertrouwen in een tijdige implementatie, ondanks er nog veel opgaven voor de gemeente liggen (integraal en kaderstellend beleid, participatie inbedden, cultuuromslag bewerkstelligen, projectorganisatie inrichten, afwegingsruimte en maatwerk in beleidsprocessen inrichten, etc.).

Concluderend kan worden gesteld dat de (implementatie) structuur en het implementatievermogen van de Omgevingswet in beweging is. Er is zicht op een stabiele implementatiekoers, maar deze is nog vrij vers en kwetsbaar (recent vastgesteld door het College van B&W). Daarmee kan geconcludeerd worden dat de gemeente Zuidplas begonnen is aan de implementatie maar dat op basis van de huidige implementatie inspanningen en -koers de Omgevingswet nog niet voldoende geïstitutionaliseerd is. De structuur is in oprichting, de plannen zijn er, nu de stabilisatie in de vorm van uitwerking van deze plannen nog. Implementatie van de Omgevingswet in de gemeente Zuidplas in het jaar 2021 is haalbaar mits de ingeslagen koers wordt gevolgd.

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 Zuidplas

Interviewguide wethouder (Jan Hordijk)

(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 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? Waarom is deze nog niet vastgesteld (blijkt uit analyse Omgevingswetdocumentatie)?
- 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?

Interviewguide griffier (Peter van Vugt)

(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?

Interviewgids ambtelijke trekkers (Erika Simonse)

(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 stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet?
- 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? Op welke manier wordt het inwonerspanel betrokken bij het opstellen van de instrumenten onder de Omgevingswet?
- 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 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 Zuidplas
Aanvullend beleid op het tijdelijk niet-recreatief gebruik van recreatiewoningen
Beleidsregels intrekking omgevingsvergunningen
Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven
Beleid inzake toepassing van 'planologische kruimelgevallen'
Gemeentelijke beleidsnota archeologie
Beleidsnota grondwater
Beleidsnota snippergroen
Beleidsregels maatwerkvoorschriften assimilatiebelichting
Nota straatreclame
Beleidsregel hogere waarden gemeente Zuidplas
Duurzaamheidsbeleid 2015-2018
Geluidbeheerplan Bedrijventerrein Gouwe Park
Geluidbeheerplan Bedrijventerrein Nijverheidscentrum
Leidraad inrichting openbare ruimte
Mobiliteitsvisie Zuidplas
Beleidsnota parkeernormen
Structuurvisie Zuidplas 2030
Verkeerscirculatieplan Moerkapelle
Waterplan inventarisatie- en visierapport
Waterplan maatregelenplan
Welstandsnota Zuidplas 2015
Rapportage aan de projectgroep en stuurgroep
Aanvullend beleid op het tijdelijk niet-recreatief gebruik van recreatiewoningen
Beleidsregels intrekking omgevingsvergunningen
Beleidsnota niet-recreatief gebruik van recreatieverblijven

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.