

De Omgevingswet: gericht op wat mag en niet op wat niet mag

Keetie van Rooijen
3962334
25 juli 2016

Master Planologie

Universiteit Utrecht

Begeleider: F.M. van Straalen

Tweede lezer T. Hartmann

De Wijde Blik Communicatie

Amsterdam

Begeleider: T. Dohle

'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. Elke Nederlander moet de kans krijgen om de veranderingen die ons wachten, in zijn eigen leven in te passen'.

Troonrede 2013, Koning Willem-Alexander.

Voorwoord

Een wet onderzoeken die nog niet eens is ingevoerd! Enerzijds was dit voor mij erg spannend. Het zorgde voor onzekerheid in het onderzoeksproces en anderzijds was dit een prachtige uitdaging. Mijn motivatie kwam voort uit het gevoel dat ik door dit onderzoek echt kon bijdragen aan de implementatie van de wet. Daarbij vond ik dat het voor mij, als jonge planologe, erg belangrijk was om bewust te worden en kennis te krijgen van de enorme wetsverandering die waarschijnlijk in 2019 in werking zal treden.

Dit onderzoek was een verplicht onderdeel van de Master Planologie aan de Universiteit Utrecht en tevens het onderdeel waarmee ik mijn Master en daarmee mijn studententijd heb afgerond. Naast het doen van onderzoek, heb ik stage gelopen bij De Wijde Blik in Amsterdam. Een veelzijdig communicatiebureau gericht op ruimtelijke ontwikkeling. Van februari tot juli heb ik met plezier meegewerkt en meegekeken met verschillende projecten gericht op onder andere participatie, gebiedscommunicatie en collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Een waardevolle aanvulling aan mijn afstudeeronderzoek! Theo Dohle, één van de partners van De Wijde Blik, heeft daarnaast meegedacht over de invulling van mijn onderzoek en ik voelde mij, door de interesse vanuit andere collega's voor mijn onderzoek, erg gewaardeerd. Ik wil jullie dan ook hartelijk bedanken voor de mooie ervaring en ik wens jullie alle geluk toe met dit mooie, enthousiaste en inspirerende bureau.

Daarnaast wil ik Fennie van Straalen, mijn begeleider vanuit de Universiteit Utrecht, erg bedanken. Door haar waardevolle feedback en aanvullingen in onze gesprekken heb ik vertrouwen gekregen in mijn onderzoeksaanpak. Ook Thomas Hartmann, assistent professor aan de Universiteit Utrecht (Departement Sociale geografie en Planologie) en schrijver van een belangrijk artikel voor mijn scriptie, heeft een bijdrage geleverd. Zijn enthousiasme over mijn scriptieonderwerp en onze interessante discussies, hebben mij nog gemotiveerder gemaakt.

Uiteraard wil ik al mijn respondenten bij de gemeente Ommen, Rijssen-Holtten, Deventer, Den Haag, Zoetermeer, Krimpenerwaard en Uden bedanken voor hun bijdrage. Ook Armando Snijders van Tonnaer adviseurs in omgevingsrecht en John van den Hof, lector Gebiedsontwikkeling en Recht aan het Saxion waarmee ik een expertinterview heb gedaan, hebben mij waardevolle nieuwe inzichten gegeven. Stuk voor stuk waren mijn respondenten gepassioneerde mensen, trots op hun gemeente/vakgebied en ze waren erg ambitieus.. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), waarbij ik aan een werkatelier participatie in relatie tot de Omgevingswet mocht deelnemen. Tot slot wil ik mijn vriend, vrienden en familie bedanken voor de steun. Het is een lang proces geweest waarbij zij zorgden voor vertrouwen en voldoende afleiding.

Met trots presenteer ik u nu mijn eindstuk. Het is misschien optimistisch gedacht dat ik echt een bijdrage kan leveren aan de implementatie van een dermate grote wet. Ik hoop in ieder geval dat ik de kennis die ik in dit onderzoeksproces heb gekregen, kan uitdragen naar toekomstige collega's in het ruimtelijke domein. Uiteindelijk is het namelijk de gedragsverandering binnen een gemeentelijke organisatie die de Omgevingswet kan doen slagen en het lijkt mij fantastisch om hier aan bij te mogen dragen in de toekomst.

Ik wens u veel leesplezier,

Keetie van Rooijen, 25 juli 2016.

Samenvatting

Naar verwachting treedt de nieuwe Omgevingswet in 2019 in werking. Alle bestemmingsplannen worden samengevoegd tot één omgevingsplan voor gemeenten en alle structuurvisies en milieuwetten gaan over in één omgevingsvisie. Doordat dit globalere documenten worden, komt er mogelijk meer ruimte voor eigen initiatief, flexibiliteit en zal het beleid toegankelijker worden voor burgers (Rijksoverheid, 2016). Burgerparticipatie is dan ook één van de doelen van de Omgevingswet. Hypothetisch gezien kan de Omgevingswet gekoppeld worden aan *performance-based* wetgeving, wat genoemd wordt in het artikel van Hartmann en Albrecht (2014). Bij *performance-based* wetgeving staat het resultaat centraal en is er binnen de regels flexibiliteit en afwegingsruimte voor lokale overheden. Door gemeenten wordt dit ook wel 'doeldenken' genoemd. Bij het andere uiterste, *condition-based* wetgeving ofwel 'middeldenken', staan regels en omstandigheden juist vast, maar is het eindbeeld onduidelijk (Hartmann & Albrecht, 2014). Wanneer *performance-based* wetgeving gekoppeld wordt aan de Omgevingswet kan ook gesteld worden dat er binnen *performance-based* wetgeving meer ruimte is voor burger- en uiteindelijk zelfs overheidsparticipatie, de trend waarbij de overheid initiatieven van de burger faciliteert. Maar bevat de Omgevingswet eigenlijk wel *performance-based* wetgeving of is er ook ruimte voor *condition-based* aspecten? En zorgt *performance-based* wetgeving inderdaad voor meer overheidsparticipatie? Daarnaast hebben burgerparticipatie en overheidsparticipatie ook knelpunten gericht op bijvoorbeeld representativiteit en de uiteindelijke impact van participanten. Ook pad afhankelijkheid, waarbij innovatieve ideeën te maken krijgen met bestaande gemeentelijke organisaties, kan hierbij een rol spelen. Hoe wordt er met deze knelpunten omgegaan wanneer er meer ruimte komt voor burgerparticipatie en overheidsparticipatie?

Om de relatie wetgeving en participatie te onderzoeken is gefocust op de aanpak van gemeenten, omdat burgerparticipatie op dit niveau een grote rol speelt. Allereerst is een inhoudsanalyse gedaan naar de wetgeving in de Wro en in de Omgevingswet, gericht op *performance-based* en *condition-based* wetgeving. Hierbij werd gekeken naar bestemmingsplannen in vergelijking met omgevingsplannen en structuurvisies in vergelijking met omgevingsvisies. Vervolgens zijn kwalitatieve interviews gehouden in drie verschillende provincies met gemeenten die nog werken met bestemmingsplannen/structuurvisies en gemeenten die al bezig zijn met omgevingsplannen/omgevingsvisies. Enerzijds is de aanwezigheid van *condition-based* en *performance-based* wetgeving in de gemeentelijke documenten onderzocht. Dit is gedaan om er achter te komen hoe de wetgeving in de praktijk in documenten uitgewerkt wordt. Anderzijds is bekeken in hoeverre binnen deze gemeenten burgerparticipatie en overheidsparticipatie plaatsvond.

Uit de resultaten van de inhoudsanalyse bleek dat, in tegenstelling tot wat gesteld werd in de hypothese, ook in de Omgevingswet *condition-based* wetgeving mogelijk is en in de Wro ook *performance-based* wetgeving. Echter wordt het gebruik van *performance-based* wetgeving wel gestimuleerd door het gedachtegoed van de Omgevingswet, waarin flexibiliteit, integraliteit en het faciliteren van initiatieven terugkomt. De wetsverandering kan hierom niet los gezien worden van het gedachtegoed en de gedragsverandering binnen organisaties. Daarnaast is de overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie een ontwikkeling die bij verschillende gemeenten al voor de bekendmaking van de Omgevingswet speelde en aansluit bij de huidige tijdsgeest. De Omgevingswet kan dit faciliteren en/of stimuleren. Burgerparticipatie wordt in de onderzochte gemeenten gericht op de Omgevingswet vaker in een vroeger stadium in het proces ingezet, wat de impact van participanten en de intensiteit van het participatie kan vergroten. Overeenstemming over het verwachtingsmanagement en transparantie aan de voorkant van het proces is hierbij essentieel. Plannen en visies in de Omgevingswet kunnen vanuit het gedachtegoed van de wet *performance-based* gericht zijn en op deze manier inderdaad meer ruimte geven aan overheidsparticipatie.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleemstelling en doelstelling	9
1.3. Wetenschappelijke relevantie	10
1.4. Maatschappelijke relevantie	11
1.5. Opzet onderzoek	12
1.6. Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader	14
2.1. Burgerparticipatie en overheidsparticipatie	14
2.1.1 Historie burgerparticipatie.....	14
2.1.2 Kernpunten burgerparticipatie	15
2.1.3. Wie doet mee met burgerparticipatie?	16
2.1.4. Succesfactoren burgerparticipatie.....	16
2.1.5 Knelpunten burgerparticipatie.....	17
2.1.6. Overheidsparticipatie.....	18
2.2. Wetgeving	18
2.2.1. Blauwdruk planning, procesplanning, open planning	18
2.2.2. Wicked problems	19
2.2.3. <i>Condition-based</i> en <i>Performance-based</i>	19
2.2.4. Netwerken	21
2.2.5. Pad afhankelijkheid	21
2.3. Conceptueel model en synthese	22
2.3.1. Synthese.....	22
2.3.2. Figuur.....	23
2.3.3. Uitleg conceptueel model.....	23
3. Methode hoofdstuk.....	25
3.1. Kwalitatief en kwantitatief	25
3.2. Context	26
3.3. Methode en data analyse	27
3.3.1. Kwalitatieve inhoudsanalyse	27

3.3.2. Case study onderzoek	30
3.3.3. Expertinterview	31
3.5. Onderzoek ethiek	32
4. Context.....	35
4.1. Burgerparticipatie in de Wro	35
4.1.1. De Wro in het algemeen voor gemeenten.....	35
4.1.2. Burgerparticipatie	35
4.1.3. Crisis en herstelwet.....	36
4.1.4. Provincie en rijk.....	36
4.2. Burgerparticipatie in de Omgevingswet	37
4.2.1. De Omgevingswet in het algemeen	37
4.2.2. Burgerparticipatie	39
4.2.3. Provincie en Rijk.....	40
4.3. Context casussen.....	40
4.3.1. Actuele stand wetgeving gemeenten	40
4.3.2. Veranderopgave gemeenten	41
5. Resultaten.....	45
5.1. Rol provincies	45
5.2. Deelvraag 1	45
5.2.1. Bestemmingsplan.....	45
5.2.2. Omgevingsplan	47
5.2.3. Synthese bestemmingsplan & omgevingsplan.....	48
5.2.4. Structuurvisie	48
5.2.5. Omgevingsvisie	49
5.3 Deelvraag 2	50
5.2.6. Synthese structuurvisie & omgevingsvisie	50
5.3.1. Wet ruimtelijke ordening.....	50
5.3.2. Omgevingswet	51
5.3.3. Synthese Gedragsverandering	53
5.4. Deelvraag 3	54
5.4.1. Burgerparticipatie	54
5.4.2. Overheidsparticipatie.....	58
6. Conclusie	63

6.1. Gelijkenissen en verschillen Wro en Omgevingswet	63
6.2. Burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.....	64
7. Discussie.....	65
7.1 Methodologische reflectie	65
7.2 Theoretische reflectie	66
7.3 Aanbevelingen	66
7.3.1. Aanbevelingen gemeenten	66
7.3.2. Aanbevelingen verder onderzoek.....	67
Literatuurlijst	68
Bijlage 1: Topic list gemeente omgevingsvisie/plan	71
Bijlage 2: Topic list gemeente bestemmingsplan/structuurvisie.....	73
Bijlage 3: Topic list Experts	75
Bijlage 4: Codeerschema interviews.....	76
Bijlage 5: Aantekeningen Werkatelier Participatie VNG.....	77
Bijlage 6: Inhoudsanalyse bestemmingsplan	80
Bijlage 7: Inhoudsanalyse omgevingsplan	81
Bijlage 8: Inhoudsanalyse omgevingswaarden	82
Bijlage 9: Inhoudsanalyse structuurvisie	83
Bijlage 10: Inhoudsanalyse omgevingsvisie	84

Op de bijgevoegde USB-stick zijn de volgende bijlagen te vinden:

- Bijlage 6: Inhoudsanalyse bestemmingsplan (volledig)
- Bijlage 7: Inhoudsanalyse omgevingsplan (volledig)
- Bijlage 8: Inhoudsanalyse omgevingswaarden (volledig)
- Bijlage 9: Inhoudsanalyse structuurvisie (volledig)
- Bijlage 10: Inhoudsanalyse omgevingsvisie (volledig)
- Bijlage 11: Transcriptie Ommen (Noltes)
- Bijlage 12: Transcriptie Ommen (Lagas)
- Bijlage 13: Transcriptie Ommen (Engelsman)
- Bijlage 14: Transcriptie Rijssen-Holten
- Bijlage 15: Transcriptie Deventer
- Bijlage 16: Transcriptie Zoetermeer
- Bijlage 17: Transcriptie Krimpenerwaard
- Bijlage 18: Transcriptie Den Haag
- Bijlage 19: Transcriptie Uden
- Bijlage 20: Transcriptie John van den Hof
- Bijlage 21: Transcriptie Armando Snijders

Inleiding

*Maakt de Omgevingswet het
omgevingsrecht eenvoudiger?*

Inleiding

1.1. Aanleiding

De doe-democratie (Roorda et al.,2015), het burgerinitiatief (Van der Steen et al., 2014), de derde generatie burgerparticipatie (Houwelingen et al.,2014), overheidsparticipatie (van der Steen et al.,2014), de participatiemaatschappij (Hindriks, 2015 & Edelenbos en van Buuren, 2008) en interactieve beleidsvorming (Coenen et al.,2001)...

...allerlei termen in de wetenschappelijke literatuur die refereren naar de huidige trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Hierbij faciliteert en ondersteunt de overheid steeds meer burgerinitiatieven (Van der Steen et al., 2014 & PBL, 2014).

Het voornemen is om met de Omgevingswet (als opvolger van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en velen andere wetten) het ruimtelijk beleid flexibeler en eenvoudiger maken door wetten te bundelen en zo procedures in te korten (Rijksoverheid, 2016). De huidige structuurvisies en milieuwetten worden ondergebracht in één omgevingsvisie voor provincie, rijk en de gemeente en de bestemmingsplannen in één omgevingsplan per gemeente (Groothuijse et al., 2014 & Tweede Kamer, 2016). Doordat het omgevingsplan en de omgevingsvisie meer globale visies en documenten worden in plaats van gedetailleerde documenten en vergunningen, komt er mogelijk meer ruimte voor eigen initiatief, flexibiliteit en zal het beleid toegankelijker worden voor burgers (Rijksoverheid, 2016). Het bevorderen van burgerparticipatie en het faciliteren van burgerinitiatieven is daarmee ook één van de doelen van de nieuwe Omgevingswet. Dit doel suggereert een positief verband tussen de ontwikkeling naar meer flexibele en simpelere regels en de ontwikkeling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

Hartmann en Albrecht (2014) onderzochten in een geografisch gerichte studie de wetgeving rondom overstromingsrisico's. Twee soorten wetgevingen die door hen genoemd werden zijn *performance-based* en *condition-based* wetgeving. *Performance-based* wetgeving bevat flexibiliteit en afwegingsruimte in het proces. Alleen het eindbeeld staat bij deze wetgeving vast. *Condition-based* wetgeving bevat door de vastgestelde condities geen ruimte binnen het proces, maar bevat daarnaast ook geen duidelijk eindbeeld. De twee wetgevingen die door Hartmann en Albrecht (2014) gekoppeld zijn aan een geografisch probleem kunnen in dit onderzoek gebruikt worden bij het onderzoek naar de ruimtelijke wetgeving. Het kan duidelijkheid creëren over de functie van een bepaalde wetgeving. Hypothetisch gezien zou hierbij *performance-based* wetgeving, dat meer flexibiliteit in het proces bevat, geassocieerd kunnen worden met de Omgevingswet. Er zou dan gesteld kunnen worden dat *performance-based* wetgeving zou moeten zorgen voor meer overheidsparticipatie. Deze interessante koppeling tussen *performance-based* en *condition-based* wetgeving en de Wro en de Omgevingswet is echter nooit wetenschappelijk onderzocht. Zonder enig onderzoek is het simpelweg niet mogelijk om de Omgevingswet aan *performance-based* wetgeving te koppelen, aangezien de Wro en de Omgevingswet veel verschillende wetten bevatten die allemaal verschillend zijn opgebouwd. Zo is de Omgevingswet een samenvoeging van onder andere de Wro en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Daarbij benoemen Hartmann en Albrecht (2014) dat juist een combinatie tussen de twee wetgevingen nodig is bij complexe problemen. De relatie tussen *performance-based* en *condition-based* wetgeving in de Wro en in de Omgevingswet en de koppeling met burgerparticipatie worden in dit onderzoek belicht.

Verschillende gemeenten, zoals de gemeente Ommen hebben de omgevingsvisie of het omgevingsplan reeds opgesteld.

Bij het opstellen zelf worden burgers al betrokken: “Het omgevingsplan is in goed overleg en samenwerking met de burgers, agrariërs, bedrijfsleven, belangengroepen, partners, alsmede de politieke fracties opgesteld” (Ommen.nl, 2016) aldus de gemeente Ommen.

Omdat participatie en zelfs burgerinitiatief een steeds grotere rol gaat spelen in het ruimtelijk beleid is het belangrijk om de werking hier van goed te onderzoeken. Er blijkt namelijk ook dat participatie barrières heeft met betrekking tot representativiteit, intensiteit van de participatie en de daadwerkelijke impact die burgers uiteindelijk hebben (Loyens en van de Walle, 2006 & Edelenbos en Van Buuren, 2008). Ook het feit dat gemeenten het in de praktijk lastig vinden om de organisatie uit handen te geven en los te laten bij zelforganisatie/ burgerinitiatieven is een lastige kwestie. Pad afhankelijkheid, waarbij innovaties te maken krijgen met de bestaande structuur van instituties, is een term die hierbij aansluit (Moulaert et al., 2007). Deze kwesties kunnen een grotere rol gaan spelen wanneer burgerparticipatie ook een grote rol gaat spelen in het beleid. Hoe kunnen de barrières van participatie tegengegaan worden? In hoeverre kan *performance-based* en *condition-based* wetgeving hier van invloed op zijn? Kan bijvoorbeeld de Omgevingswet met de (volgens de overheid) flexibele en eenvoudige regelgeving deze problemen tegen gaan en wat voor soort wetgeving, *performance-based* of *condition-based* bevat de Omgevingswet eigenlijk? Deze masterscriptie gaat over deze vraagstukken, het is gericht op de veranderende wetgeving enerzijds en legt hierbij de relatie met burgerparticipatie. De Omgevingswet wordt pas in 2019 ingevoerd maar het is nu al mogelijk om via de Crisis en Herstelwet (Chw) door de overheid aangewezen te worden als pilotproject en de omgevingsvisie en het omgevingsplan in te voeren en op te stellen. Deze wet maakt het dus mogelijk om in dit stadium omgevingsplannen en omgevingsvisies te onderzoeken.

1.2. Probleemstelling en doelstelling

In dit onderzoek is gekozen om te focussen op het gemeentelijk niveau. Burgerparticipatie heeft hier de meeste kans, aangezien de gemeentelijke documenten concreter zijn in tegenstelling tot grote globale provinciale en nationale visies. Bij het opstellen van het omgevingsplan en de omgevingsvisie is burgerparticipatie een erg interessant thema. Deze documenten zetten gemeentelijke kaders voor het beleid van de komende twintig jaar. Door burgers bij deze kaderstelling te betrekken, worden vanaf het begin de belangen van burgers meegenomen, in tegenstelling tot burgerparticipatie waarbij burgers na het opstellen van plannen pas betrokken worden. Juist omdat meer burgerparticipatie en burgerinitiatieven doelen zijn van de Omgevingswet lijkt het belangrijk om bij het invoeren van de wet de burgers reeds te betrekken.

Het doel van dit onderzoek is om de relatie tussen de omslag in wetgeving van Wro naar Omgevingswet en de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie te onderzoeken op gemeentelijk niveau. Het verschil tussen burgerparticipatie bij het opstellen van wetgevingsdocumenten gebaseerd op de Wro (het bestemmingsplan en de structuurvisie) en burgerparticipatie rondom het opstellen van wetgevingsdocumenten in de Omgevingswet (het omgevingsplan en de omgevingsvisie) wordt geanalyseerd door het te koppelen aan *performance-based* en *condition-based* wetgeving. Burgerparticipatie rondom beiden wetgevingsvormen wordt beoordeeld aan de hand van criteria die opgesteld zijn door verschillende modellen en artikelen over burgerparticipatie met elkaar te vergelijken (Bos, 2014 & Hindriks, 2015 & Verba et al., 1995 & Tonkens, 2012 & Leyenaar, 2009 & Lowndes et al., 2006). Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

Wat is de relatie van de ontwikkeling van de Wro naar de Omgevingswet, gekoppeld aan condition-based en performance-based wetgeving, met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie op gemeentelijk niveau?

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er gebruikt gemaakt van de volgende deelvragen:

1. *Wat is het verschil tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan, en de structuurvisie en de omgevingsvisie in condition-based en performance-based wetgeving en flexibiliteit?*
2. *Hoe zijn de condition-based en performance-based wetgeving in de Wro en de Omgevingswet uitgewerkt in bestemmingsplannen, omgevingsplannen, structuurvisies en omgevingsvisies in de praktijk bij Nederlandse gemeenten?*
3. *In hoeverre is er een verschil in representativiteit, intensiteit van participatie en daadwerkelijke impact die de burgers hebben bij het bestemmingsplan en het omgevingsplan, en de structuurvisie en de omgevingsvisie?*

1.3. Wetenschappelijke relevantie

Van blauwdrukplanning, naar procesplanning, naar open planning. Volgens Spit en Zoete (2009) bevinden wij ons nu in de open planning, waarbij planning niet alleen meer als overheidsactiviteit wordt gezien en de omgeving betrokken moet worden bij de planning. Uitdagingen waar de ruimtelijke ordening nu voor staat, zijn onder andere: globalisering, lokalisering, duurzaamheid, krimp en internationale concurrentie. Dit zijn complexe problemen en verschillende auteurs noemen complexe problemen ook wel wicked problems (Hartmann en Albrecht, 2014 & Rittel en Webber, 1973 & Weber en Khademian, 2008 & Head, 2008). Volgens Weber en Khademian (2008) zijn wicked problems: ongestructureerd, overlappend /verbonden en er is geen finish-lijn, de problemen kunnen niet eens en voor altijd opgelost worden. Er bestaan uiteenlopende meningen over wat voor wetgeving aansluit bij deze wicked problems. Hartmann en Albrecht (2014), benadrukken dat een combinatie van flexibele en strikte wetgeving nodig is bij complexe problemen. Wat volgens Epstein (1995) nodig is in een complexe wereld, zijn simpele regels voor meer individuele keuzes en vrijheid. Hartmann en Albrecht (2014), benoemen twee soorten wetgeving; performance en condition-based wetgeving. Bij performance-based wetgeving staat het resultaat centraal en is er binnen de regels flexibiliteit en afwegingsruimte voor lokale overheden. Bij condition-based wetgeving staan regels en omstandigheden juist vast, maar is het eindbeeld onduidelijk.

Een artikel dat de balans tussen de flexibiliteit en legaliteit in de huidige Wro goed omschrijft komt van Buitelaar en Sorel (2010). Zij geven aan dat aan de ene kant controle op ontwikkeling gebaseerd moet worden op regels die individuele rechten beschermen en aan de andere kant moet het nieuwe ontwikkelingen faciliteren, waar dan weer flexibiliteit voor nodig is.

Burgerparticipatie wordt door Nijkamp en Kourtit (2013) gezien als oplossing voor complexe problemen:

'A focus on social participation is key when facing urban challenges' (Nijkamp en Kourtit, 2013, 301).

Beleidsbeïnvloedende participatie waarbij inspraak een rol speelt is in de laatste eeuw naar zelfredzame participatie gegaan, waarbij burgers nu actief meedenken en meedoen met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (Van Houwelingen et al., 2014). Van Buuren en Edelenbos (2008) noemen dit de transitie van de inspraakmaatschappij naar de participatiemaatschappij (Van Buuren & Edelenbos, 2008). Verschillende voordelen van participatie zijn: lokale informatie verstrekking, informatie werving, het onderzoeken van lokale opvattingen, het bewustmaken van de lokale bevolking, de kwaliteit van beslissingen verhogen, steun werven en de uitvoering van beslissingen vergemakkelijken (van Buuren en Edelenbos, 2008). Echter stellen Van Buuren en Edelenbos (2008) dat overheden zich niet totaal overgeven aan de trend naar een participatiemaatschappij.

Pad afhankelijkheid, wat benoemd wordt door Moulaert et al. (2007) zou van invloed hier op kunnen zijn. Het geeft spanningen weer omdat overheden het lastig vinden om de verticale sturingswijze los te laten en over te gaan op een horizontale sturingswijze. Loyens en v.d. Walle (2006) schrijven over andere knelpunten van burgerparticipatie. Het is niet eenvoudig bij complexe en technische problemen, die veroorzaakt zou kunnen worden door informatieachterstand. De eerder benoemde wicked problems zouden hiermee te maken kunnen hebben (Hartmann en Albrecht, 2014 & Rittel en Webber, 1973 & Weber en Khademian, 2008 & Head, 2008). De vraag is of burgers eigenlijk wel met deze wicked problems om kunnen gaan. Daarnaast hebben burgers vaak het gevoel dat hun inbreng geen impact zal hebben. Ook is er vaak een gebrek aan tijd, enerzijds omdat burgers pas op een laat tijdstip betrokken worden en anderzijds omdat het proces zeer snel moet verlopen. De participatiekloof is een ander belangrijk aspect. Gelijke participatie blijft volgens Loyens en van de Walle (2006) een utopie. Dit is nog maar een greep uit de faalfactoren van burgerparticipatie die Loyens en van de Walle (2006) beschrijven.

Samenvattend is er aan de ene kant een trend naar meer participatie en zelfs richting burgerinitiatieven. De overheid moet de verticale sturingswijze loslaten en meer gaan faciliteren, maar vinden dit een lastige overgang. Aan de andere kant is er de discussie over het soort wetgeving wat aansluit bij deze overheidsparticipatie en wicked problems. De twee soorten wetgevingen; *performance-based* wetgeving en *condition-based* wetgeving kunnen helpen bij deze discussie. In welke wetgeving is er meer flexibiliteit en meer ruimte voor burgerparticipatie? Hartmann en Albrecht (2014) veronderstellen dat er in *performance based* wetgeving meer ruimte is voor burgerparticipatie. Buitelaar en Sorel (2010) pleiten voor een combinatie om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren en ook Hartmann en Albrecht (2014) benoemen het belang van een combinatie in hun conclusie. Maar hoe sluit dit aan bij de knelpunten die Loyens en van de Walle (2006) en Edelenbos en van Buuren (2008) omschrijven met betrekking tot representativiteit, intensiteit van de participatie en de daadwerkelijke impact die burgers uiteindelijk hebben? Dit onderzoek draagt bij aan deze discussie door te relateren aan de praktijk, de huidige wetgeving en de toekomstige ruimtelijke wetgeving in Nederland. Hoe zijn *performance-based* wetten en *condition-based* wetten vertegenwoordigd in de huidige en toekomstige wetgeving en wat is hierbij de relatie met burgerparticipatie en overheidsparticipatie? Door deze thema's in de praktijk te onderzoeken, kan een bijdrage geleverd worden aan de wetenschappelijke discussie over welke wetgeving het beste aansluit bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie

1.4. Maatschappelijke relevantie

De overgang van (onder andere) de Wro naar de Omgevingswet in 2018 brengt nu al veel te weeg. Een belangrijk thema in de Omgevingswet is burgerparticipatie. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft het initiatief genomen om negen pilots voor de omgevingsvisie te starten. Zeven gemeenten mogen daarnaast een omgevingsplan opstellen met een bredere reikwijdte voor het gehele gemeentelijke grondgebied en er zijn negentien projecten waarbij in een kleiner deelgebied geëxperimenteerd wordt met het omgevingsplan (Infomil, 2016). Al deze projecten worden gestart om de uitvoeringspraktijk vertrouwd te maken voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet en omdat gemeenten in sommige gevallen nu al behoefte hebben aan meer flexibele regelgeving. Door de grote interesse in de pilots van de omgevingsvisie is er zelfs nog een pilotgroep gestart die parallel aan het pilotproject meeloopt. In totaal zijn er 31 pilot gemeenten (waarvan 22 gemeenten in de parallel groep). Het traject loopt van 2014 tot en met 2016 en het resultaat uit dit leerproces is inmiddels uitgewerkt tot een eindrapportage wat is voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer. Burgerparticipatie is in dit traject een belangrijk thema. (Bouma et al., 2016). Er zijn daarnaast cursussen voor gemeenten hoe zij om moeten gaan met de nieuwe Omgevingswet, onder andere gegeven door; Tonnaer, Bestuursacademie en Saxion. Deze feiten wijzen erop dat de gemeenten behoeften hebben aan informatie en praktijkkennis over de invoering van de Omgevingswet.

Daarnaast heeft de gemeente ook te maken met de trend naar overheidsparticipatie waarbij zij de rol als facilitator moeten aannemen. Deze rol is geheel anders dan de huidige rol waarbij zij de processen kunnen sturen en het beleid in de hand kunnen houden.

Deze twee aspecten (Omgevingswet en overheidsparticipatie) zijn uitdagingen en sterk aan elkaar verwant. Mede doordat burgerparticipatie als één van de doelen wordt gezien van de Omgevingswet. Dit onderzoek kan door het creëren van een beleidsadvies voor duidelijkheid zorgen voor de gemeenten, hoe zij het beste om kunnen gaan met deze twee trends.

1.5. Opzet onderzoek

Deelvraag één is gericht op de veranderende wetgeving en wordt beantwoordt door een inhoudsanalyse van beide wetgevingen, de Wro en de Omgevingswet. Deelvraag twee en drie worden beantwoordt door interviews met gemeenten die zich al bezig houden met de Omgevingswet en gemeenten die nog gericht zijn op de wetgeving in de Wro. Door een vergelijking te maken, kan de hoofdvraag uiteindelijk beantwoordt worden. De methodologische verantwoording en de onderzoeksethiek worden belicht in methodehoofdstuk 3.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de beschikbare wetenschappelijke literatuur over de wetgeving en de ontwikkeling van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie uiteengezet. Na dit theoretisch kader volgt de methodologie waarin het onderzoek wordt uitgelegd en verantwoord. De context van de onderzoekseenheden wordt uitgelegd in het contexthoofdstuk. Hierna volgt het hoofdstuk waarin de resultaten van het onderzoek aan de hand van de deelvragen worden belicht. In de conclusie wordt het theoretisch kader gekoppeld aan de resultaten. Tot slot volgt in de discussie een methodologische reflectie, een theoretische reflectie en aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek.

Theoretisch kader

Wat is belangrijke wetenschappelijke literatuur omtrent wetgeving en burger- en overheidsparticipatie?

2. Theoretisch kader

De wetenschappelijke achtergrond van de twee aspecten van dit onderzoek; burgerparticipatie en wetgeving worden in dit theoretisch kader uitgelicht. Gestart wordt met burgerparticipatie en overheidsparticipatie.

2.1. Burgerparticipatie en overheidsparticipatie

In dit onderzoek wordt gesproken over de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. Om deze trend uit te kunnen leggen moet er terug gegaan worden naar het opkomen van participatie in de wetgeving.

2.1.1 Historie burgerparticipatie

Als er over de geschiedenis van burgerparticipatie gepraat wordt, moet er gestart worden met het begrip inspraak. Inspraak wordt door Coenen et al. (2001) beschreven als:

‘Een wettelijk voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie waarbij belanghebbenden op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op plannen kenbaar te maken’ (Coenen et al, 2001, 313-314).

Houwelingen et al. (2014) beschrijven drie verschillende generaties van burgerparticipatie. De eerste generatie omvat deze klassieke inspraak, waarbij burgers pas na de belangrijkste besluitvorming betrokken worden. In *‘De evolutie van de inspraak’* beschrijven Coenen et al. (2001) drie perioden met betrekking tot inspraak. Inspraak werd gezien als oplossing in de jaren 70, om burgers meer bij het beleid te betrekken, om de besluitvorming te democratiseren en te vergemakkelijken (Coenen et al., 2001). Het kan gezien worden als reactie op vertragingen in het proces door ontevreden burgers. Burgers kregen nu via de wet officieel zeggenschap (Van der Steen et al., 2014). In de jaren 80 werd inspraak gezien als instituut, het werd wettelijk vastgelegd en gezien als een formeel instrument. Inspraak komt in heroverweging in de jaren 90, omdat de neveneffecten van inspraak steeds duidelijker worden. Hierbij kan gedacht worden aan vertragingen in het planningproces en dat inspraak juist conflicten aanstipt in plaats van uit de weg gaat. In deze periode ontstond een nieuwe vorm van participatie, ook wel de interactieve beleidsvorming genoemd (Coenen et al., 2001). Edelenbos (2000) stelt dat interactieve beleidsvorming het verlengde is van de inspraaktraditie en gezien kan worden als een verdergaande poging om burgers invloed te geven. Een verschil met inspraak is dat burgers bij interactieve beleidsvorming mee kunnen praten voordat het besluit genomen is en bij inspraak is dit niet mogelijk. De interactieve beleidsvorming kan gerelateerd worden aan de tweede generatie burgerparticipatie, waarbij in een zo vroeg mogelijk stadium burgers betrokken worden (Houwelingen et al., 2014). De derde generatie burgerparticipatie is het ‘burgerinitiatief’ en dit wordt gekoppeld aan overheidsparticipatie wat behandeld wordt in paragraaf 2.1.6. van het theoretisch kader.

Kortom, de sturing is veranderd van éénrichtingsverkeer in beleid (van overheid naar maatschappij) naar een beleid rondom een netwerk van private, maatschappelijke en publieke organisaties (Edelenbos en Van Buuren, 2008, 185). Dit wordt door Edelenbos en Van Buuren (2008) omschreven als *governance*. De laatste 15 jaar lijkt er een transitie plaatsgevonden te hebben van een inspraakmaatschappij naar een participatiemaatschappij. Waar burgers eerst alleen reageerden op beleidsvoorstellen, denken en doen zij nu actief mee met het beleid (Edelenbos en Van Buuren, 2008, 186).

2.1.2 Kernpunten burgerparticipatie

Burgerparticipatie wordt door veel verschillende wetenschappers omschreven door middel van modellen en opsommingen. Een greep uit deze artikelen wordt nu belicht door middel van figuur 1, op de volgende pagina, waarin de verschillende artikelen zijn samengevoegd.

Verba et al. (1995) spreken van *resources*, *recruitment* en *engagement* als belangrijke aspecten van burgerparticipatie. *Engagement*, ofwel verbondenheid, gaat over de interesse voor de maatschappij en het gevoel dat participeren hierbij zin heeft. *Recruitment*, ofwel werving, gaat over informele en formele netwerken die voor contact zorgen tussen mensen en *resources* zijn hulpmiddelen die ervoor zorgen dat mensen kunnen participeren zoals *civic skills* en communicatieve en organisatorische vaardigheden. Deze drie aspecten hebben hun weerslag op het kernpunt¹ representativiteit en participatiedeelname die behandeld wordt in paragraaf 2.1.3 en te zien is in figuur 1.

Tonkens et al. (2012) onderscheiden drie kwaliteitscriteria van burgerparticipatie; toegankelijkheid, *empowerment* en zeggenschap. Toegankelijkheid wordt gemeten aan de hand van vijf punten:

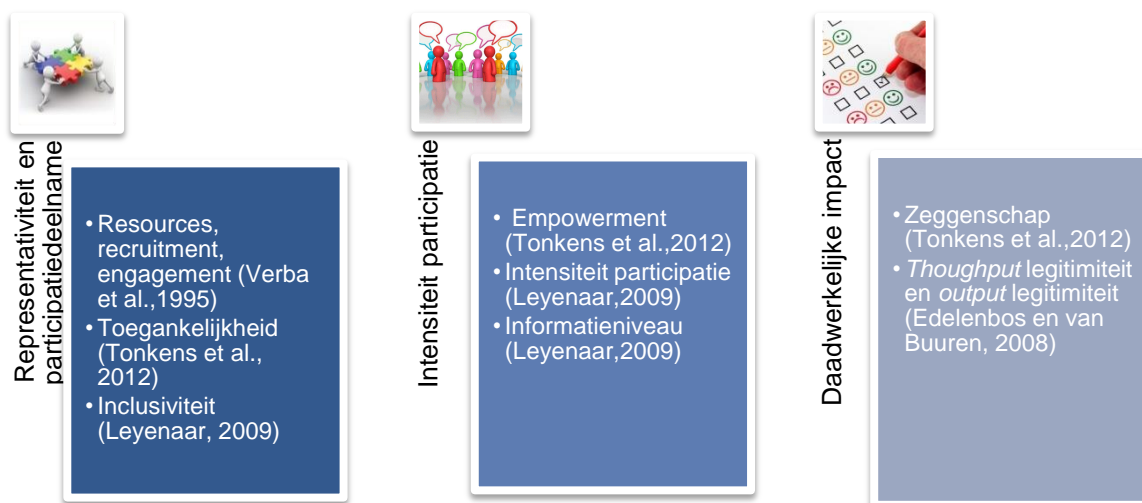
- 1) emancipatie met betrekking tot toegankelijkheid voor mensen die niet goed hun eigen problemen kunnen agenderen.
- 2) Sociaal netwerk; is het toegankelijk voor mensen met een klein sociaal netwerk?
- 3) Bureaucratische competenties; is het toegankelijk voor laaggeletterden?
- 4) Reflexiviteit; toegankelijkheid voor mensen met geen besef van eigen problemen en het algemeen belang hier in.
- 5) Organisatiegraad; toegankelijkheid voor mensen die niet goed georganiseerd zijn. In werkelijkheid zijn er namelijk verschillende belemmeringen die participatiedeelname beïnvloedt.

Deze vijf punten kunnen gekoppeld worden aan het eerste aspect de representativiteit en participatiedeelname van figuur 1, wat behandeld wordt in hoofdstuk 2.1.3 van het theoretisch kader. *Empowerment* slaat op het helpen van burgers om de benodigde competenties (die ze bij de ingang niet hoeven te hebben) alsnog te ontwikkelen. In figuur 1 valt dit onder de intensiteit van participatie. Het derde punt, zeggenschap, gaat over de daadwerkelijke impact van de burgers en heeft ook betrekking op de democratische inval (Tonkens et al., 2012). Dit is gekoppeld aan het laatste aspect van figuur 1 namelijk daadwerkelijke impact.

Leyenaar (2009) onderscheidt weer drie andere aspecten: informatieniveau, intensiteit van participatie en inclusiviteit. Het informatieniveau heeft te maken met de aanwezigheid van voldoende adequate informatie en genoeg tijd om hier over te beslissen. Inclusiviteit heeft betrekking op de mate van representativiteit en participatiedeelname. Bij de intensiteit van de participatie wordt er gekeken naar of burgers serieus genomen worden, of iedereen evenveel kansen krijgt in het proces en of er voldoende tijd is (Leyenaar, 2009). Deze aspecten zijn ook weer terug te zien in figuur 1.

¹ De drie kernpunten worden in de tekst onderstreept.

Figuur 1: Kernpunten burgerparticipatie



Bron: Combinatie van Verba et al., 1995 & Tonkens et al., 2012 & Leyenaar, 2009 & Edelenbos en van Buuren, 2008

2.1.3. Wie doet mee met burgerparticipatie?

De eerder benoemde Verba et al. (1995) zegt dat de drie voorwaarden voor participatie: *engagement* (verbondenheid), *recruitment* (werving) en *resources* (hulpmiddelen) ongelijk verdeeld zijn over de samenleving. Het zijn ook vooral hoogopgeleide burgers die zich inzetten voor maatschappelijke initiatieven (Kleistra en Walraven, 2014). Lang niet alle burgers zijn actief. Volgens onderzoek van de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten is slechts 16 procent van de volwassen burgers in Overijssel in de laatste twee jaar betrokken geweest bij één of meerdere burgerinitiatieven. Zij relateren hier ook aan de kloofdiscussie. Er bestaat een mannelijke oververtegenwoordiging en jongeren zijn systematisch ondervertegenwoordigd. ‘Bevoorrechte groepen’ (hoog inkomen en goed opgeleide mensen) zijn oververtegenwoordigd en allochtonen zijn ondervertegenwoordigd (Kleistra en Walraven, 2014). Loyens en van de Walle (2006) benoemen als barrière voor succesvolle participatie de representativiteit en de participatiekloof. Deze kloof zorgt ervoor dat gelijke participatie niet mogelijk is. Wel kan dit tegengegaan worden door verschillende methoden en technieken voor participatie te gebruiken ook specifiek voor moeilijk bereikbare groepen.

2.1.4. Succesfactoren burgerparticipatie

Volgens Edelenbos en van Buuren (2008) kan participatie op drie verschillende punten voordelen hebben gericht op de legitimiteit van overheidsbeleid. Ten eerste is er sprake van *input* legitimiteit met collectieve besluitvorming en mogen partijen hun visies en belangen in brengen. Ten tweede is er *throughput* legitimiteit. Hierbij wordt hun inbreng ook daadwerkelijk verwerkt in beleidsvoorstellen. Ten derde herkennen participanten hun inbreng in het beleid en op deze manier zijn zij overtuigd van een goede kwaliteit. Dit wordt ook wel *output* legitimiteit genoemd (Edelenbos en van Buuren, 2008). Deze legitimiteit is ook terug te vinden in figuur 1 bij het kernpunt impact. Een goede inspraakprocedure kan de draagvlak voor bepaalde keuzen vergroten (De Waard en Oortwijn, 2014).

Participatie kan gebruikt worden om informatie te verstrekken, informatie te werven, lokale opvattingen onderzoeken, het bewustmaken van de lokale bevolking, de kwaliteit van beslissingen verhogen, steun werven en de uitvoering van beslissingen vergemakkelijken (Loyens en van de Walle, 2006 & Edelenbos en van Buuren, 2008).

2.1.5 Knelpunten burgerparticipatie

In onderstaande tabel 1 zijn knelpunten gekoppeld aan de kernpunten van burgerparticipatie die behandeld zijn in paragraaf 2.1.2.

Tabel 1: Kernpunten burgerparticipatie gekoppeld aan knelpunten

Kernpunten	Knelpunten
Representativiteit en participatiedeelname	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijke rol participanten (Edelenbos en van Buuren, 2008) - Niet iedere burger heeft genoeg tijd (Edelenbos en van Buuren, 2008 en Loyens en Van de Walle, 2006) - Te complexe thema's, informatieachterstand (Loyens en Van de Walle, 2006) - Participatiekloof, digitale kloof (Loyens en Van de Walle, 2006) - Burgers hebben competenties of kunde nodig (Edelenbos en van Buuren, 2008) - Participatiemoetheid (Edelenbos en van Buuren, 2008) - Slechte relatie burger overheid (Loyens en Van de Walle, 2006), ook door teleurstellingen uit het verleden
Intensiteit participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan creativiteit bij overheid voor participatieprocessen (Loyens en Van de Walle, 2006) - (te) lange periode tussen participatie en besluitvorming (Loyens en Van de Walle, 2006)
Impact	<ul style="list-style-type: none"> - Padafhankelijkheid (Edelenbos en van Buuren, 2008), waardoor overheid het lastig vindt om de verticale sturingswijze los te laten. - Burgers hebben de indruk dat ze geen impact hebben, schijnparticipatie (Loyens en Van de Walle, 2006) - Participatie is niet geschikt voor iedere situatie, dus niet in iedere situatie evenveel invloed (Loyens en Van de Walle, 2006).

Bron: Loyens en van de Walle, 2006 & Edelenbos en van Buuren, 2008.

Er zijn verschillende knelpunten die gekoppeld kunnen worden aan het kernpunt representativiteit en participatiedeelname. Deze punten hebben invloed op het aantal participanten en de samenstelling van de groep participanten. Burgers hebben tijd en competenties nodig om te kunnen participeren. Ook de onduidelijke rol van participanten en de complexe thema's hebben invloed op de groep en de samenstelling (Edelenbos en van Buuren, 2008 & Loyens en Van de Walle, 2006). Een minder goede relatie tussen de gemeente en de burger zorgt er tevens voor dat burgers zich niet uitgenodigd voelen te participeren en burgers kunnen ook '*participatiemoe*' zijn wanneer zij te vaak gevraagd worden te participeren.

De intensiteit van de participatie kan negatief beïnvloedt worden door een gebrek aan creativiteit van de overheid bij participatieprocessen en de te lange participatieperiode (Edelenbos en van Buuren, 2008 & Loyens en Van de Walle, 2006). Dit gebrek aan creativiteit kan wellicht gekoppeld worden aan pad afhankelijkheid wat genoemd wordt in paragraaf 2.1.5.

De daadwerkelijke impact van bewoners op het beleid, kan negatief beïnvloedt worden door de eerder benoemde pad afhankelijkheid van de gemeente. De gemeente vindt het lastig om bewoners veel invloed te geven en de verticale sturingswijze los te laten. Burgers hebben dan de indruk dat ze toch geen impact hebben op het beleid en voelen zich niet geroepen te participeren.

Dit aspect kan ook gekoppeld worden aan het eerste kernpunt van burgerparticipatie namelijk representativiteit en participatiedeelname (Loyens en Van de Walle, 2006). Tot slot is participatie niet zinnig in iedere situatie, en kan er dus niet in iedere situatie door de burger veel invloed uitgeoefend worden op beleid. Dit kan zijn wanneer het gaat om een erg technisch vraagstuk of om besluiten waarbij weinig speelruimte is.

2.1.6. Overheidsparticipatie

Burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming zijn diep gewortelde concepten in de Nederlandse planvorming. Nu is in deze concepten een verandering gaande. Steeds vaker werkt de overheid samen met verschillende partijen; individuele burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook bedrijven. De overheid doet dus meer met anderen, maar anderen nemen ook allerlei eigen initiatieven. Het gaat niet meer om burgers die uitgenodigd worden te participeren, maar om burgers die zelf en ongevraagd met initiatief komen en dingen vervangen die de overheid voorheen deed of naliet. Dit wordt ook wel overheidsparticipatie en burgerinitiatieven genoemd (Van der Steen et al., 2014).

In vergelijking met participatiebeleid (inspraak of interactieve beleidsvorming) zijn burgerinitiatieven anders omdat het zwaartepunt bij de burger ligt en niet bij de overheid. Bij het oude participatiebeleid van de jaren 70 tot en met 90 is de overheid gewend om de participatie volledig te organiseren, maar bij burgerinitiatieven is het de bedoeling dat de overheid zoveel mogelijk afzijdig gehouden wordt. Echter volgens Oude Vrielink en Verhoeven (2011) blijft de overheid een organisatie die diepgewortelde reflexen vertoont om burgerinitiatieven binnen beleidskaders te brengen en zo inhoudelijk aan het roer te blijven (Oude Vrielink en Verhoeven, 2011).

Drie vormen van burgerbetrokkenheid worden genoemd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) (WRR): beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie kan gerefereerd worden naar de eerder genoemde inspraak in paragraaf 2.1.1., de traditionele participatie. Hierbij ligt het voortouw bij de beleidsmakers en mogen burgers hierin participeren. Bij maatschappelijke initiatieven ligt het initiatief bij de burgers zelf (WRR, 2012).

2.2. Wetgeving

De grondslag van de huidige wetgeving is essentieel om te behandelen, wanneer er gekeken wordt naar de overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. De wetgeving zet namelijk de kaders voor de participatie. *Wicked Problems*, netwerken, *Performance-based* wetten, en padafhankelijkheid zijn uitdagingen waar de huidige wetgeving mee te maken heeft en deze worden nu behandeld.

2.2.1. Blauwdruk planning, procesplanning, open planning

De periode die zich afspeelde vanaf 1945, is gekenmerkt door wederopbouw. Het heeft een sterk bureaucratisch en technocratisch karakter en een focus op experts. Het eindbeeld wordt gepresenteerd en de bedoeling is dat chronologische stappen naar dit eindbeeld leiden. Dit wordt ook wel blauwdrukplanning genoemd. In de jaren 60 drong door dat een chronologische volgorde niet opgaat, maar dat processen iteratief en cyclisch zijn, hieruit ontstond procesplanning. De open planning, die intrede deed rond de jaren 90, ontstond wanneer het besef kwam dat planning beïnvloedt wordt door ontwikkelingen in de omgeving. Planning werd steeds meer niet alleen als een overheidsactiviteit gezien. Participatie deed in dit stadium ook zijn intrede. Er werd gestreefd naar draagvlak en een grotere legitimiteit in planning (Spit en Zoete, 2009). In de huidige wetgeving zijn er nieuwe uitdagingen. Globalisering en tegelijkertijd lokalisering, internationale concurrentie, duurzaamheid, demografische transitie, economische crisis, mobiliteit trends, enzovoorts.

Door de toenemende dynamiek in sociaal economische ontwikkeling, ontstaat er behoefte aan innovatieve, effectieve, publiek-private beleidsaanpakken. Een flexibele aanpak is hierbij gewenst om aan te sluiten bij de steeds wisselende levensstijlen en de continu veranderende zakenwereld (Nijkamp en Kourtit, 2013).

2.2.2. Wicked problems

'Balancing flexibility and robustness is crucial in environmental management in changing environments with intense socio-economic dynamics' (Hartmann & Albrecht, 2014, 1).

Hartmann en Albrecht (2014) benadrukken dat naast strikte regelgeving ook flexibele wetgeving nodig is in een samenleving waar complexe problemen zich voortdoen. Deze problemen worden ook wel *wicked problems* of onzekerheden genoemd. De definiëring van *wicked problems* is juist het probleem van de *wicked problems* volgens Rittel en Webber (1973). Van *wicked problems* kan geen lijst met oplossingen of informatie opgesteld worden, aangezien informatie die nodig is voor een probleem voort komt uit het idee hoe dit probleem opgelost kan worden. Volgens Weber en Khademian (2008) zijn *wicked problems*: ongestructureerd, overlappend /verbonden en er is geen finish-lijn, de problemen kunnen niet eens en voor altijd opgelost worden. Al in de 70er jaren kwam er dus een bewustzijn van de complexiteit van verschillende problemen.

De *wicked problems* worden ook aangekaart door Head (2008). Er zijn twee groepen mensen die kritiek leveren op de omgang met *wicked problems* in het beleid. De eerste groep doelt op het feit dat succes behalen bijna onmogelijk is, aangezien het benodigde informatielevel, doelen en coördinatie te moeilijk zijn om te behalen in de huidige wetgeving. Beleidsmakers moeten volgens hen minder ambitieus zijn en af van blauwdrukplanning. De tweede groep stelt dat technische oplossingen juist waarden perspectieven en ervaringen negeren van belanghebbenden en bewoners die betrokken zijn bij de wetgeving. Toename in kennis over techniek en wetenschap zal *wicked problems* niet kunnen oplossen, maar er moet gekeken worden naar waarden en percepties (Head,2008).

2.2.3. Condition-based en Performance-based

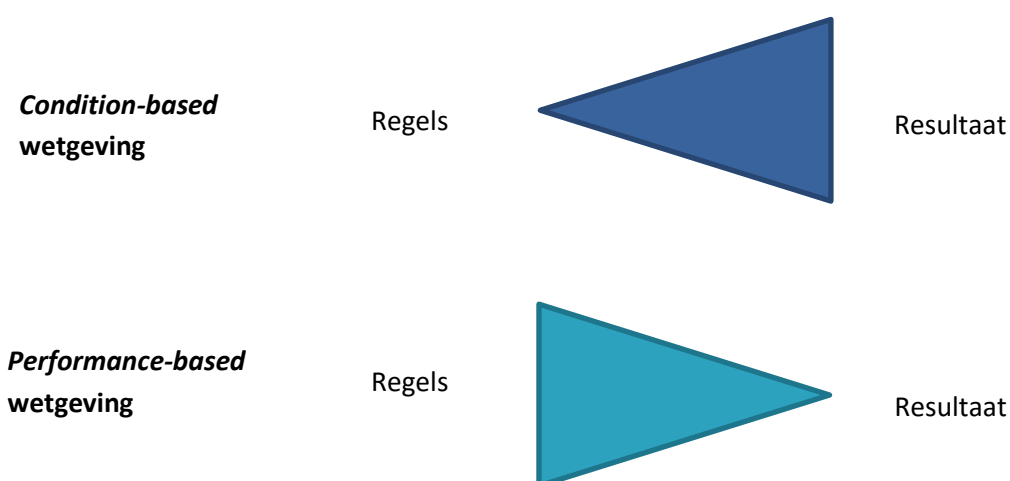
De keuze voor beleid wat aansluit bij *wicked problems* en overheidsparticipatie is niet eenvoudig.

'A great many barriers keep us from perfecting such a planning/governing system: theory is inadequate for decent forecasting; our intelligence is insufficient to our tasks; plurality of objectives held by pluralities of politics makes it impossible to pursue unitary aims; and so on' (Rittel & Webber, 1973, 160).

Hartmann en Albrecht (2014) benoemen in het artikel *From Flood Protection to Flood Risk Management* twee soorten wetgeving: *condition-based* en *performance-based* wetten. Zij stellen hierbij de vraag; is bij het reguleren van wetten, het precies definiëren van procedures en hoofdzaken van belang of juist het beschrijven van het aan het eind te behalen doel? Bij *condition-based* wetten wordt precies beschreven welke acties ondernomen moeten worden en onder welke omstandigheden om tot beleid te komen. Er is dus een uitgebreide en gedetailleerde administratie nodig, wat meer institutionele stabiliteit creëert. Het eindbeeld staat hier niet centraal (Hartmann & Albrecht, 2014). *Performance-based* wetgeving is niet gericht op het proces, maar juist op de uitkomst van een activiteit. Het proces wordt dan ook overgelaten aan de leidinggevende partij. Deze wetgeving is meer flexibel (Hartmann & Albrecht, 2014). *Performance-based* wetgeving kan ook gerefereerd worden aan integraal beleid, waarbij verschillende landgebruiken gecombineerd werden en tegen elkaar afgewogen worden in plaats van dat ze los van elkaar gezien werden. *Performance-based* bestaat volgens Baker et al. (2006) uit twee belangrijke punten.

Het bevat criteria die het gewenste resultaat beschrijven en het bevat methoden met standaarden van acceptabele limieten ofwel *performance standards* die nodig zijn om het gewenste resultaat te behalen (Baker et al., 2006). Binnen deze limieten is er voor de lokale overheid ruimte om eigen keuzes te maken, maar deze limieten zijn lastig om te formuleren. De ene standaard is specifiekere dan de ander en de standaarden kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden wat resulteert in onzekerheid (Coglianese et al., 2002). In figuur 2 is de wetgeving samengevat in een illustratie. Bij *condition-based* wetgeving zijn er veel regels en een onduidelijkheid over het resultaat. Bij *performance-based* wetgeving is veel afwegingsruimte maar wel een duidelijk resultaat.

Figuur 2 : Illustratie wetgeving



Bron: eigen interpretatie van artikel Hartmann & Albrecht (2014).

De twee wetgevingen zijn twee uitersten, maar binnen deze uitersten worden ook combinaties gemaakt. Hartmann en Albrecht (2014), beschrijven dat de Duitse wetgeving rondom overstromingen eerst vooral bestond uit *condition-based* kenmerken maar nu ook uit *performance-based* kenmerken (gericht op participatie en individueel risk management) bestaat. Het feit dat deze twee soorten wetgeving naast elkaar opereren maakt het beleid lastig op administratief gebied, maar zorgt wellicht wel voor een balans tussen de flexibiliteit en robuustheid in wetgeving. De Nederlandse wetgeving rondom overstromingen is echter meer *performance-based* volgens Hartmann en Albrecht (2014). Baker et al. (2006, 408) stelt dat *performance-based planning* meer gefocust is op een project dan op de samenleving. Ze benoemen drie verschillende uitdagingen die te maken hebben met *performance-based* planning:

'We have found that performance-based planning faces significant challenges in implementing flexibility when many of the actors (this includes developers and the community) call for predictability. Second, consistency of application within the context of the community plan forced prescriptive zones and guidelines to be imposed on open performance standards to group landuses. Third, the complexity of developing, applying, and maintaining performance standards has resulted in the process becoming more time-consuming and costly than the systems that they replaced' (Baker et al., 2006, 408).

Dit citaat laat het debat zien over welk type beleid het voornaamste is en Hartman en Albrecht (2014) sluiten hier bij aan door de combinatie tussen de twee wetgevingen te belichten. Ook Coglianese et al. (2002) benoemen deze combinatie tussen de *design approach* (vergelijkbaar met *condition based approach*) en de *performance approach* om de nadelen van beiden richtingen te verminderen. De *design approach* is nuttiger in situaties met een hoog risico waarbij al duidelijk is welk middel daar in werkt en in andere situaties waar flexibiliteit juist gewenst is, is *performance approach* beter.

'Any regulatory regime must confront a fundamental issue of how tight controls should be in promoting consistency versus how much discretion should be granted in promoting flexibility and innovation. The prescriptive approach emphasizes consistency and accountability for adhering to the rules. The performance-based approach desires to promote flexibility with accountability for results' (May, 2003, 382).

May(2003) relateert hierbij aan betrouwbaarheid, wat een belangrijk element is in *performance-based* wetgeving. Betrouwbaarheid wordt bij *condition-based* wetgeving gecreëerd door regels maar bij *performance-based* wetgeving komt betrouwbaarheid alleen maar voort uit de resultaten, wat lastiger is om te onderzoeken.

2.2.4. Netwerken

De botsing tussen *wicked problems* en traditionele systemen (blauwdruk planning) zorgt voor een behoefte aan instituties die kunnen werken tussen verschillende bedrijven, organisaties en kunnen voldoen aan de oplossingscapaciteit bij *wicked problems*. Weber en Khademian (2008) stellen hierbij dat netwerken aansluiten bij de karakteristieken van *wicked problems* (genoemd in 2.3.2.). Netwerken hebben voordelen die markten en pure hiërarchieën niet hebben, zoals het overbrengen van informatie door kanalen of relaties die participanten verbinden. Ze benoemen zes punten die onderdeel zijn van *collaborative capacity building* die *wicked problems* tegen kan gaan. Deze gaan over het zenden, ontvangen en integreren van kennis, wat nodig is om deze capaciteit op te bouwen.

- 1) Een overeenkomst van *governance* met *government*, waarbij beide partijen belangrijk zijn,
- 2) Het sturen en regeren tussen de regels door en creatief te denken.
- 3) Netwerken met een wederzijdse relatie met de samenleving, waarbij de samenleving gezien wordt als partner.
- 4) De acceptatie dat *collaborative capacity building* kan zijn met iemand zonder staatsachtergrond.
- 5) Een begrip van het belang van het proces hoe doelen zijn bereikt, wat even belangrijk kan zijn als het resultaat.
- 6) Een verbondenheid en geloof voor samenwerking. In het tegengaan van *wicked problems* spelen netwerken en daarmee de *collaborative capacity building* een belangrijke rol (Weber en Khademian,2008).

2.2.5. Pad afhankelijkheid

Bij wetgeving en veranderingen kan pad afhankelijkheid een rol spelen. Moulaert et al. (2007) schreven in 2007 een artikel over sociale radicale innovatie en pad afhankelijkheid in Europese steden. Zij geven aan dat nieuwe denkrichtingen zoals sociale innovatie en sociale initiatieven te maken krijgen met de bestaande structuur van instituties. Zij noemen dit ook wel *path-dependency* ofwel pad afhankelijkheid. Het volgende citaat uit het artikel is relevant voor burgerinitiatieven:

'The closer we get to 'real communities' in regions, cities and neighbourhoods, the more sensitive to path dependency and context specificity discursive and material change appear – whether in terms of resistance to hegemonic restructuring or in terms of construction of counter-hegemonic discourses and practices (...) when moving from the global to the local, the gap between hegemonic discourse and practice becomes greater, and complexity intensifies'(Moulaert et al., 2007,206).

Lokale initiatieven zijn vaak context specifiek en als er bewogen wordt van globaal naar lokaal niveau wordt het gat tussen praktijk en leidende structuur alleen maar groter. De initiatieven die Moulaert et al. (2007) onderzocht misten, ondanks dat ze gestimuleerd werden door verschillende partijen met relevante kennis, de politieke en financiële kracht om onderscheidend te zijn en tegen de leidende structuur in te gaan.

Bij pad afhankelijkheid wordt transformatie ongewenst geacht tenzij er externe veranderingen plaats vinden, waar radicaal op gehandeld moet worden (Djelick & Quack,2007). Een verandering van structuur is meer vanzelfsprekend als sprake is van *pincer movement*, waarbij externe druk en oplossingen verband hebben met lokale belanghebbenden en deze lokale coalities open staan voor verandering en ook de middelen hebben om impact uit te oefenen (Djelick & Quack,2007). Lokale belanghebbenden kunnen dus invloed hebben op pad afhankelijkheid, door het afwijken van de bestaande structuur te stimuleren.

2.3. Conceptueel model en synthese

In deze paragraaf wordt literatuur over de twee thema's wetgeving en burgerparticipatie aan elkaar gekoppeld, wat uiteindelijk resulteert in een conceptueel model en hypothese.

2.3.1. Synthese

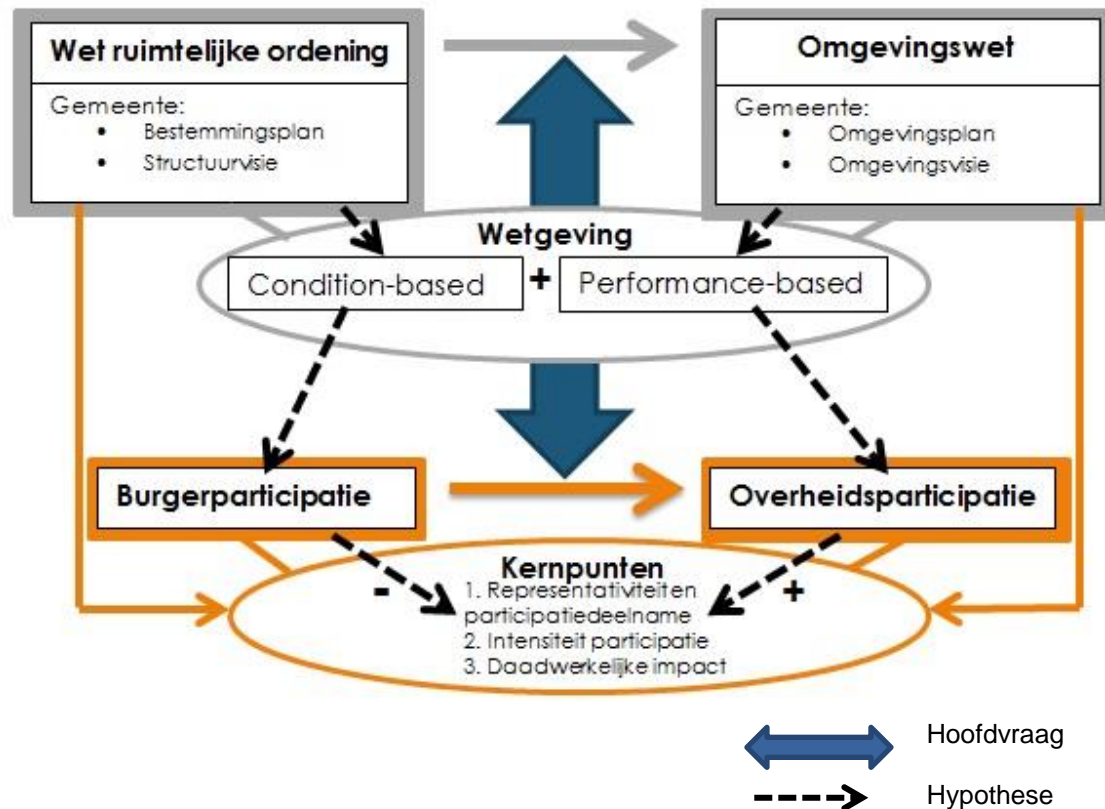
De wetenschappelijke literatuur biedt geen duidelijkheid in hoeverre deze twee thema's aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De literatuur over *performance-based* en *condition-based* wetgeving is schaars en er is geen duidelijkheid over welk soort wetgeving de voorkeur heeft. Er zijn in verleden verschillende planningsvormen de revue gepasseerd die allemaal een andere uitwerking hebben gehad, te denken aan blauwprint planning, procesplanning en open planning. Door onderzoek naar de vertegenwoordiging van *condition-based* en *performance-based* wetten in de huidige en in de toekomstige wetgeving, kan er grip gekregen worden op wat de omslag in wetgeving tussen de Wro en Omgevingswet op het gebied van wetgeving en planning teweeg brengt en hoe de wetten opgebouwd zijn.

De trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie is in de wetenschappelijke literatuur daarentegen oververtegenwoordigd. Veelal wordt er gesproken over het toenemend aantal burgerinitiatieven en de veranderende rol van de overheid. Echter bestaan er ook knelpunten van participatie gericht op representativiteit en participatiedeelname, de daadwerkelijke impact en de intensiteit van het proces. Onderzoek naar hoe deze trend in de praktijk voor komt kan duidelijkheid geven over hoe deze knelpunten gerelateerd kunnen worden aan de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

De combinatie tussen deze twee thema's is relevant omdat enerzijds wetgeving burgerparticipatie bepaalt. Wetgeving zet standaarden voor burgerparticipatie en geeft ruimte aan overheidsparticipatie. Anderzijds is het van belang om vanuit het perspectief van de burgers te kijken waar überhaupt behoefte aan is op het gebied van participatie. Als dit niet aansluit bij de wetgeving is er grote kans dat burgers geen gebruik maken van de participatiemogelijkheden.

2.3.2. Figuur

Figuur 3: Conceptueel model



2.3.3. Uitleg conceptueel model

Het onderzoek bestaat zoals eerder gezegd uit twee hoofdthema's. Enerzijds participatie (aangegeven in het oranje) en anderzijds wetgeving (aangegeven in het grijs). Met de donkerblauwe pijl is de hoofdvraag aangegeven.

De wetgeving wordt uitgesplitst in *performance-based* en *condition-based* wetten en de verhouding tussen deze twee soorten wetten kan verschillen tussen de Wro en de Omgevingswet. De drie kernpunten van burgerparticipatie worden beoordeeld in de Wro en in de Omgevingswet en hebben daarnaast ook te maken met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie.

De hypothese voorafgaand aan dit onderzoek wordt weergegeven door de gestippelde pijlen. Er wordt verwacht dat de Omgevingswet meer *performance-based* wetten bevat en hierdoor ook meer overheidsparticipatie toelaat in tegenstelling tot de Wro die meer *condition-based* wetten bevat en dus in plaats van overheidsparticipatie meer burgerparticipatie en inspraak bevat. Dit sluit aan bij het doel van de Omgevingswet. Daarbij wordt ook verwacht dat burgers, gezien de kernpunten, bij *performance-based* wetten meer invloed hebben, representatiever zijn en dat er intensievere participatie plaatsvindt.

Methode

Welke onderzoeksmethode is gebruikt in dit wetenschappelijk onderzoek en waarom?

3. Methode hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de uiteenzetting van de methode die gebruikt wordt om de deelvragen en daarmee de hoofdvraag te beantwoorden. Allereerst wordt behandeld of er gekozen is voor kwalitatief of kwantitatief onderzoek. Vervolgens wordt de context voor het onderzoek geschetst. De methoden die voortvloeien uit de hoofdvraag zijn hierna toegelicht en tot slot is aandacht besteedt aan de ethiek in dit onderzoek.

3.1. Kwalitatief en kwantitatief

Er is in deze masterscriptie gekozen om kwalitatief deductief en inductief onderzoek te doen. Kwalitatief onderzoek wordt vaak gezien als inductief onderzoek waarbij een theorie wordt gevormd na het onderzoek. Deductief onderzoek gaat over het testen van theorieën en dit wordt vaak bij kwantitatief onderzoek gedaan (Bryman, 2015). De combinatie tussen kwalitatief deductief en inductief onderzoek die hier gebruikt wordt, is niet nieuw. In sommige gevallen is kwalitatief onderzoek ook deductief, maar deze vorm van onderzoek is nu in ontwikkeling aldus Bryman (2015). Ook Van Lanen (2010) pleitte in 2010 voor een combinatie tussen indicatief en deductief kwalitatief onderzoek. De combinatie kan de eenzijdigheid van beiden theorieën overstijgen volgens hem. In dit onderzoek is enigszins sprake van een theorie: *performance-based* wetgeving zorgt voor overheidsparticipatie. Echter is deze theorie afkomstig van de overheid en nooit wetenschappelijk onderzocht. Daarbij zijn er verschillende wetenschappers die door knelpunten van participatie te beschrijven deze theorie weer tegenspreken. Hierom en om twee andere redenen is er toch gekozen voor kwalitatief (inductief en deductief) onderzoek.

De eerste reden is dat kwalitatief onderzoek veel waardevoller voor deze masterscriptie is, omdat hierdoor rijkere informatie gevonden kan worden. Dit is nodig, omdat de status van de huidige beleidsdocumenten, gebaseerd op de Omgevingswet, nu valt onder de Chw en de uitvoering wellicht anders kan zijn in 2018. In kwantitatief onderzoek zou dit belangrijke aspect minder goed uitgediept kunnen worden, terwijl het wel een essentieel deel is van dit onderzoek als het gaat om geldigheid. Geldigheid wordt door Bryman (2015) beschreven als: wordt er gemeten wat er gemeten moet worden en dit is terug te lezen in paragraaf 4.5. Continu moet afgevraagd worden of de resultaten uit het onderzoek alleen gelden voor de Chw of ook voor de Omgevingswet in de toekomst. De tweede reden waarom gekozen is voor kwalitatief onderzoek, is omdat kwantitatief onderzoek niet mogelijk is. Er zijn simpelweg te weinig gemeenten waar het omgevingsplan al ingevoerd is om geldige conclusies te kunnen trekken. Kwalitatief onderzoek sluit hier volgens Boeije et al. (2009) bij aan, omdat hierbij niet veel onderzoekseenheden worden onderzocht, maar er wel veel kenmerken of aspecten van die eenheden worden bestudeerd. Bij kwalitatief onderzoek ligt de nadruk op woorden in plaats van kwantitatief onderzoek, waarbij het gaat om het verzamelen van nummers. Dit laatste is bij dit onderzoek dus niet van toepassing, doordat er zoals eerder gezegd te weinig data is. Ook bevinden gemeenten die al bezig zijn met het invoeren van deze documenten allemaal in een ander stadium, waardoor het vergelijken en toetsen van theorieën waar kwantitatief onderzoek om bekend staat, niet werkt.

Er wordt dus gewerkt met de volgende hypothese vanuit de deductieve invalshoek:

- *performance-based wetgeving zorgt voor overheidsparticipatie.*

Deze hypothese of theorie wordt onderzocht en er is genoeg ruimte voor aanpassingen om eventueel een nieuwe theorie te ontwikkelen. Dit laatste kan gezien worden als een inductief perspectief.

3.2. Context

Er is gekozen om door middel van kwalitatieve interviews (zie paragraaf 3.3.2) verschillende gemeenten ook wel casussen genoemd, te onderzoeken.

In onderstaand tabel 2 wordt het uitgangspunt, wat vooraf aan dit onderzoek geschetst werd, weergegeven.

Tabel 2: Keuze voor casussen

Casus	Provincie	Gemeente
1	A (Omgevingsvisie)	A1 Omgevingsvisie
2	A(Omgevingsvisie)	A2 Omgevingsplan
3	A (Omgevingsvisie)	A3 Structuurvisie/bestemmingsplan
4	B (Structuurvisie)	B1 Omgevingsvisie
5	B (Structuurvisie)	B2 Omgevingsplan
6	B (Structuurvisie)	B3 Structuurvisie/bestemmingsplan

Aan tabel 2 is te zien dat dezelfde provincie wordt gebruikt voor de eerste drie casussen met een steeds wijzigende gemeente. Op deze manier kan het gemeentelijk beleid meerdere keren onderzocht worden, zonder dat het provinciaal beleid hier op van invloed is. Via desk research (via sites van gemeenten, provincies en de overheid) wordt er gezocht naar een provincie met omgevingsvisie waar binnen ook twee gemeenten vallen die bezig zijn met de Omgevingswet. Doordat de eerste twee casussen uit eenzelfde provincie met twee verschillende gemeenten bestaan die allemaal beleidsdocumenten bevatten gericht op de Omgevingswet, kan de deze wet ondanks dat deze pas in 2018 wordt ingevoerd) op een zo goed mogelijke manier onderzocht en bevestigd worden door twee verschillende casussen. Casus 3 komt uit dezelfde provincie, maar deze werkt nog met bestemmingsplannen. Door deze casussen te gebruiken, kan een vergelijking worden gemaakt tussen de Wro (casus 3) en de Omgevingswet (casus 1 en 2).

Casus 4, 5 en 6 zijn casussen in een andere provincie. Dit wordt gedaan om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Door deze casussen te gebruiken kan namelijk onderzocht worden of in een andere provincie andere onderzoeksresultaten voordoen. Dit zorgt voor triangulatie in het onderzoek ('t Hart et al., 2009). Ook voor deze casussen zijn casus 4 en 5 gericht op de Omgevingswet en casus 6 op de Wro.

In onderstaande tabel 3 zijn de verschillende gemeenten en provincies aangegeven die uiteindelijk gekozen zijn voor dit onderzoek. De tabel 3 wijkt enigszins af van tabel 2. Dit komt doordat bij aanvang van dit onderzoek meer dan 6 gemeenten in meer dan twee provincies benaderd zijn, om de kans op genoeg casussen vergroten. In het contexthoofdstuk worden de casussen toegelicht.

Tabel 3: Ingevulde tabel casussen

Casus	Provincie	Gemeente	Respondent	Datum
1a	Overijssel (omgevingsvisie)	Ommen (Omgevingsvisie)	Huib Noltes	03/05/16
1b	Overijssel (omgevingsvisie)	Ommen (Omgevingsvisie)	Ilona Lagas	18/05/16
1c	Overijssel (omgevingsvisie)	Ommen (Omgevingsvisie)	Jeroen Engelsman	16/06/16

Casus	Provincie		Gemeente		Respondent	Datum
2	Overijssel (omgevingsvisie)		Deventer (omgevingsplan/visie)		Rick Keim Jorien Kranendijk	10/05/16
3	Overijssel (omgevingsvisie)		Rijssen-Holten (Wro)		Anne van Lienden	26/06/16
4	Zuid (Structuurvisie)	Holland	Den Haag (Omgevingsplan)		Michiel stam Bob van Hasselt	11/05/16
5	Zuid (Structuurvisie)	Holland	Zoetermeer (Omgevingsvisie)		Jeffrey de Haas Margot de Vaal	07/06/16
6	Zuid (Structuurvisie)	Holland	Krimpenerwaard (Wro)		Werner Den Hartigh Jos Lansbergen	15/06/16
7	Noord (Structuurvisie)	Brabant	Uden (Omgevingsvisie)		Mildred de Vaan	02/06/16

3.3. Methode en data analyse

Er worden twee kwalitatieve methoden gebruikt in dit onderzoek; kwalitatieve inhoudsanalyse en *case study* onderzoek met kwalitatieve interviews. Deze twee methoden worden in dit hoofdstuk toegelicht.

3.3.1. Kwalitatieve inhoudsanalyse

Er wordt allereerst gestart met een verkennende inhoudsanalyse van de wetgeving rondom het omgevingsplan, het bestemmingsplan, de omgevingsvisie en de structuurvisie. Het is van belang om eerst grip te hebben op wat voor soort wetten de Omgevingswet en de Wro zijn, alvorens het verband tussen deze wetgeving en participatie bekeken kan worden. Een inhoudsanalyse zoekt naar kwantitatieve data, door vooraf vast gelegde categorieën en in een systematische en representatieve manier aldus Bryman (2015). In dit onderzoek wordt er gekeken naar kwalitatieve data, omdat het niet gaat om cijfers, bijvoorbeeld hoe vaak verschillende woorden voorkomen, maar om de interpretatie van de wetten. Dit wordt ook wel kwalitatieve inhoudsanalyse genoemd en hierbij kunnen de standaarden gedurende het proces aangepast worden (Pleijter, 2006 & Bryman, 2015). Zonder een goede en zorgvuldige interpretatie, en dus een kwalitatieve inhoudsanalyse, is het niet mogelijk om *condition* en *performance-based* wetgeving te onderscheiden binnen de Wro en de Omgevingswet. Pleijter (2006) beschrijft de stappen die genomen moeten worden in een kwalitatieve inhoudsanalyse. Deze zijn te zien in figuur 4.

Figuur 4: Fasen inhoudsanalyse

1. Voorbereidingsfase: *aanleiding, doelstelling, analytisch kader en onderzoeksvraag*
2. Verkenningsfase: *inventarisatie* onderzoeksmateriaal
3. Ontwikkelingsfase: *uitwerken van waarnemingsinstrument*
4. Toepassingsfase: *toepassing instrument*
5. Integratiefase: *beantwoorden onderzoeksvraag*
6. Rapportage

Bron: Pleijter (2006)

De uitwerking van deze stappen in dit onderzoek wordt nu beschreven.

3.3.1.1. Voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase wordt het analytisch kader gevormd. Het analytisch kader geeft de invalshoek van het onderzoek weer en bevat richtinggevend begrippen die in dit onderzoek bepalend zijn (Pleijter, 2006). In dit onderzoek zijn deze begrippen vooraf bepaald en later gedurende het proces nog aangevuld: wetgeving, *condition-based* en *performance-based* wetgeving, proces, regels, resultaat en functies. De aanleiding voor deze inhoudsanalyse is de eerder genoemde onduidelijkheid in de wetenschappelijke literatuur over de opbouw van de huidige en toekomstige wetgeving. Het doel van deze inhoudsanalyse is om de inhoud van de Wro en de Omgevingswet met elkaar te vergelijken aan de hand van twee categorieën: *performance-based* en *condition-based* wetgeving. Deze twee categorieën zijn eerder gebruikt in het onderzoek naar wetgeving van Hartmann en Albrecht (2014) naar *flood protection* en resulteerden hier in een duidelijk inzicht in de wetgeving op dat gebied. Hartmann en Albrecht (2014) suggereren in het artikel dat *performance-based* wetgeving zorgt voor meer flexibiliteit en integraliteit.

De onderzoeksvraag die bij deze voorbereidingsfase aansluit is deelvraag 1:

Wat is het verschil tussen de Wro met het bestemmingsplan en structuurvisie en de Omgevingswet met het omgevingsplan en omgevingsvisie in condition-based en performance-based wetgeving en flexibiliteit?

3.3.1.2. Verkenningfase

In de verkenningfase wordt het onderzoeksmateriaal geïnventariseerd en worden hier eerste analyses van gemaakt. In veel inhoudsanalyses is het kiezen van bronnen erg lastig, omdat er rekening gehouden moet worden met de betrouwbaarheid van de bron (Pleijter, 2006). Aangezien het hier gaat om artikelen van de overheid kan dit achterwege gelaten worden. Echter moet er wel rekening gehouden worden met het jaartal van de Memorie van Toelichting (MvT) van de Wro. Deze is afkomstig uit 2002 en er zijn verschillende aanpassingen sinds 2002 gedaan aan de wet. De Wro zelf is wel recent. Ook is het belangrijk om een goede selectie te maken van de te gebruiken informatie. Het gekozen onderzoeksmateriaal in dit onderzoek betreffen artikelen en memories van toelichting van de Wro en van de Omgevingswet. Deze artikelen zijn geselecteerd na een globale analyse van de gehele wetten. Ze betreffen informatie over het omgevingsplan, het bestemmingsplan, de omgevingsvisie en de structuurvisie. In onderstaande tabel 4 zijn de gekozen informatiebronnen weergegeven.

Tabel 4: Geselecteerd onderzoeksmateriaal

Wetgeving	Instrument	Artikel/hoofdstuk
Wro	<i>Bestemmingsplan</i>	Hoofdstuk 3. Bestemmings- en inpassingsplannen; Afdeling 3.1. Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan; Artikel 3.1-3.6
Wro	<i>Structuurvisie</i>	Hoofdstuk 2: Structuurvisies; Artikel 2.1-2.4
Omgevingswet	<i>Omgevingsplan</i>	Hoofdstuk 2. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen; Afdeling 2.2 Omgevingsplan; Artikel 2.4. Omgevingsplan; -Artikel 4.1. Decentrale regels over activiteiten -Artikel 4.2. Toedelen van functies aan locaties

Wetgeving	Instrument	Artikel/hoofdstuk
Omgevingswet	<i>Omgevingsvisie</i>	Hoofdstuk 3. Omgevingsvisies en programma's; Afdeling 3.1 Omgevingsvisies; Artikel 3.2 Inhoud Omgevingsvisie
	<i>Omgevingswaarden</i>	Artikel 2.9 t/m 2.11

3.3.1.3. Ontwikkelingsfase

In deze fase wordt het waarnemingsinstrument waarmee het onderzoek uitgevoerd gaat worden ontwikkeld. Aan de hand van een lijst met aandachtspunten en vragen die tijdens het lezen van de informatiebronnen gebruikt worden, is dit gedaan (Pleijter, 2006). Door middel van het theoretisch kader (zie tabel 5 voor een samenvatting van de kernpunten van *performance-based* en *condition-based* wetgeving) zijn de volgende vragen opgesteld:

- **Staat het resultaat dat voor moet komen uit de wetgeving vast?** Zijn er vaste functies verbonden aan locaties?
- **Is er binnen het proces afwegingsruimte?** Kan er een balans gemaakt worden tussen verschillende functies?
- **Is de wetgeving resultaat gericht?**

Ook moet er worden opgelet of de regels en wetten verplicht zijn of niet. Het woordje 'kunnen' en 'de mogelijkheid tot' kunnen er op duiden dat het geen verplichting is. Dit heeft gevolgen voor de uiteindelijke conclusie. Deze woorden worden dikgedrukt in de inhoudsanalyse.

Tabel 5: Samenvatting theoretisch kader kernpunten wetgeving

Performance- based	Condition- based
Resultaat gericht (Hartmann & Albrecht, 2014).	Proces gericht (Hartmann & Albrecht, 2014).
Eindbeeld duidelijk (Hartmann & Albrecht, 2014).	Eindbeeld onduidelijk (Hartmann & Albrecht, 2014).
<i>Performance standards</i> , maar deze zijn lastig te definiëren en worden verschillend geïnterpreteerd (Coglianese et al., 2002).	Uitgebreide administratie van stappen. <i>If... then...</i> (Hartmann & Albrecht, 2014).
Flexibel proces (Hartmann & Albrecht, 2014).	Concreet proces (Hartmann & Albrecht, 2014).
'Meer gefocust op project dan op samenleving' (Baker et al., 2006).	"Beter in risicovolle situaties" (Coglianese et al., 2002).
<i>Accountability</i> afhankelijkheid van resultaat (May, 2003).	<i>Accountability</i> afhankelijk van regels (May, 2003).

Bron: Hartmann en Albrecht (2014) & Cogliane et al. (2002) & Baker et al. (2006) & May (2003).

De drie vragen zijn sterk met elkaar verbonden en zorgen hierdoor ook voor een bevestiging van de antwoorden. Bij het waarnemingsinstrument horen ook instructies hoe er met de vragen en antwoorden omgegaan moet worden. Bij het doorlezen van de geselecteerde informatie worden steeds de drie vragen gesteld. Als het antwoord op alle vragen 'ja' is gaat het om *performance-based* wetgeving en wordt het tekstdeel wat hier over gaat rood gemarkeerd. Indien het antwoord op de drie vragen 'nee' is, gaat het hier om *condition-based* wetgeving en wordt de tekst geel gemarkeerd. Als er niet drie keer hetzelfde antwoord gegeven kan worden in eerste instantie, moet de tekst nog scherper bekeken worden. Als het uiteindelijk toch niet lukt om door middel van de drie vragen tot een één duidend antwoord te komen wordt de tekst of de zin (indien mogelijk) gesplitst en gedeeltelijk rood en geel gemarkeerd. Als een splitsing niet mogelijk is wordt er doorgelezen en niets gemarkeerd.

In dat geval kan dat deel van de tekst niet gebruikt worden voor het onderzoek naar *condition-based* en *performance-based* wetgeving. Tot slot wordt per instrument (bestemmingsplan en omgevingsplan) bekeken welke markeringen in de tekst van dit instrument voorkomen. Hieruit worden conclusies getrokken in hoeverre er *condition-based* en/of *performance-based* aspecten in dit instrument voorkomen.

3.3.1.4. Toepassingsfase

In deze fase wordt de inhoudsanalyse uitgevoerd door het waarnemingsinstrument te gebruiken op de teksten (Pleijter, 2006). De teksten met markeringen zijn te vinden in de bijlage.

3.3.1.5. Integratiefase

De conclusies die volgen van ieder instrument worden in deze fase samengevoegd en hieruit worden vergelijkingen tussen de verschillende instrumenten en tussen de Wro en de Omgevingswet gemaakt. Op deze manier wordt getracht deelvraag 1 te beantwoorden.

3.3.1.6. Rapportage

In het resultatenhoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten in verhaalvorm toegelicht en aangevuld met citaten.

3.3.2. Case study onderzoek

Vervolgens worden er drie *case studies* uitgevoerd. In een *case study* worden verschillende casussen gedetailleerd en intensief onderzocht op de werking van burgerparticipatie. Het doel van een *case study* is niet om te generaliseren, maar bepaalde situaties heel specifiek te onderzoeken (Hays, 2004). Een *case study* juist waardevol omdat de rijke en gedetailleerde informatie die hieruit volgt veel meer kan zeggen over het verband tussen burgerparticipatie en wetgeving, dan dat enkel feiten kunnen doen. Anderzijds is generalisatie ook niet het doel van dit onderzoek. Dit aangezien er nog maar weinig gemeenten zijn die het omgevingsplan hebben ingevoerd en generalisatie dan niet waardevol is. De methode die binnen deze *case studies* gebruikt wordt, zijn kwalitatieve interviews. Deze interviews geven de ruimte aan personen om flexibel te reageren op vragen. Observatie van huidige participatieprocessen is ook een mogelijke onderzoeksmethode bij dit thema, maar hier is niet voor gekozen, omdat er bij deze methode geen duidelijkheid komt over de uitwerking van het specifieke beleid en dat juist relevant is voor de hoofdvraag. De Omgevingswet is nieuw, nog niet vaak onderzocht en wordt door iedere gemeente anders gebruikt. Vaste vragen zijn hierbij dus niet verantwoord, omdat de mogelijkheid moet bestaan om ze tussen de interviews of tijdens de interviews aan te kunnen passen. Daarom worden semi- gestructureerde interviews gebruikt, waarbij de inhoud van de vragen, de manier waarop de vragen gesteld worden, de volgorde van de vragen en de mogelijke antwoorden nog niet duidelijk zijn (Boeijs et al., 2009). In de interviews wordt specifiek gevraagd naar burgerparticipatie en overheidsparticipatie en door deze resultaten te koppelen aan de resultaten uit de inhoudsanalyse, kan de hoofdvraag beantwoord worden.

3.3.2.1. Topic list

De interviews worden gedaan met de gemeenten. De verschillende gemeenten worden telefonisch of per e-mail benaderd en er wordt gestreefd naar één tot twee interviews met een beleidsmedewerker gericht op ruimtelijk beleid per gemeente. De gemeenten worden vragen gesteld over de invoering van het omgevingsplan/bestemmingsplan of omgevingsvisie/structuurvisie aan de hand van drie kernpunten van burgerparticipatie (Bos, 2014 & Hindriks, 2015 & Verba et al., 1995 & Tonkens, 2012 & Leyenaar, 2009 & Lowndes et al., 2006). Deze kernpunten zijn te zien in onderstaande tabel 6 en worden verantwoord in het theoretisch kader van hoofdstuk 2:

Tabel 6: Kernpunten burgerparticipatie

Kernpunten	Omschrijving
Representativiteit	De middelen (kennis en organisatorisch vermogen) die burgers hebben om deel te nemen aan het proces en de toegankelijkheid van het proces zelf. Deze aspecten geven richting aan de representativiteit van de participatiegroep.
Intensiteit participatie	De begeleiding van burgers binnen het proces, de tijdsduur van het proces en het informatieniveau bepalen de intensiteit van het proces.
Daadwerkelijke impact	De uiteindelijke zeggenschap en veranderingen die door participatie van burgers worden toegepast in het beleid.

Bron: eigen onderzoek en Bos, 2014 & Hindriks, 2015 & Verba et al., 1995 & Tonkens, 2012 & Leyenaar, 2009 & Lowndes et al., 2006.

Door vragen te stellen die gaan over de drie kernpunten wordt de kwaliteit van burgerparticipatie beoordeeld en vergeleken met andere casussen. Kernpunten sluiten aan bij semi- gestructureerde interviews, omdat er binnen kernpunten flexibiliteit is en verschillende vragen gericht op de doelgroep gesteld kunnen worden. Daarnaast worden gemeenten gevraagd naar beleid vanuit provincies en het rijk, wat druk zou kunnen uitoefenen op het beleid van de gemeenten. Tot slot wordt ook gevraagd naar de pad afhankelijkheid van de gemeente en het faciliteren van burgerinitiatieven.

Er zijn twee topic-listen gemaakt, één voor gemeenten met een omgevingsvisie/omgevingsplan en één voor gemeenten die werken met de Wro. De hoofdtopics op de twee topic-listen blijven ongeveer hetzelfde waardoor de resultaten goed te vergelijken blijven, maar de uitwerking hiervan is anders voor de twee soorten gemeente. Een voorbeeld; bij gemeenten gebaseerd op de Wro moet bijvoorbeeld gevraagd worden waarom zij nog niet bezig zijn met de Omgevingswet en dat hoeft niet bij gemeenten die een omgevingsplan/omgevingsvisie hebben vastgesteld.

3.3.2.1 Rapportage

Aan iedere geïnterviewde wordt een verzoek tot opname van het interview voorgelegd. Als zij hiermee instemmen, wordt het interview opgenomen en na afloop volledig uitgetypt. Als zij hier niet mee instemmen wordt er zo goed mogelijk meegeschreven, door middel van aantekeningen, gedurende het interview en na afloop worden de antwoorden verder zo snel mogelijk uitgewerkt. Vervolgens worden de interviews gecodeerd door middel van codes die geselecteerd zijn aan de hand van de topiclist en de interviews zelf. De codes zijn te vinden in bijlage 4. Omdat het een semigestructureerd interview betreft, is er ruimte voor nieuwe inbreng vanuit de respondenten. Hiervoor worden codes gebruikt die geselecteerd zijn uit de interviews. De codes worden naast de uitgetypte interviews geplaatst om een duidelijk beeld te krijgen wanneer en hoelang gepraat is over een bepaald onderwerp in het interview. Dit vergemakkelijkt de analyse van de resultaten.

3.3.3. Expertinterview

De Omgevingswet is een complexe en nieuwe ontwikkeling en hier is weinig over gepubliceerd/geschreven. Hetgeen wat er geschreven is, moet steeds geactualiseerd worden, omdat er kort geleden nog wijzigingen hebben plaatsgevonden. Daarom is gekozen een expertinterview te houden met Armando Snijders. Hij is senior juridisch adviseur bij Tonnaer adviseurs in Omgevingsrecht. Tonnaer adviseert en begeleidt instanties (overheden, waterschappen enz.) onder

andere over de invoering van de Omgevingswet. Door middel van dit interview kan informatie over de wettelijke inhoud van de Omgevingswet bevestigd worden. Daarnaast wordt in het interview verdiept in de (veranderende) rol van burgerparticipatie en de manier waarop dit terug te zien is in de omgevingswet. Ook is er een expertinterview met John van den Hof gehouden. Hij is Lector Gebiedsontwikkeling en recht aan het Saxion, hij maakt onderdeel uit van een expertteam gericht op de Omgevingswet en is initiatiefnemer van de Living Labs aan het Saxion. In deze Living Labs werken studenten in de geest van de Omgevingswet. Tot slot is er voor dit onderzoek een bijeenkomst van VNG bijgewoond. Deze bijeenkomst betrof een werkatelier over participatie in de Omgevingswet, waarbij verschillende gemeenten aanwezig waren. Door middel van deze informatie wordt intersubjectiviteit in het onderzoek gecreëerd ('t Hart et al.,2009), onderzoeksresultaten bevestigd en ontstaan er mogelijk vernieuwende inzichten. De topic-lists, de uitwerking van de interviews en de aantekeningen van de bijeenkomst zijn te zien in de bijlagen.

Tabel 7: Expertinterviews

Naam	Functie	datum
Armando Snijders	Senior Jurist, Tonnaer adviseurs in omgevingsrecht	09/05/16
John van den Hof	Lector Gebiedsontwikkeling en recht, Saxion	14/06/16
VNG	Werkatelier Participatie i.r.t. Omgevingswet	14/06/16

3.3.3.1. Rapportage

De rapportage van de interviews vindt op eenzelfde manier plaats als de rapportage van de interviews met gemeenten (beschreven in 3.3.2.1.) Door middel van de interviews worden de resultaten uit de inhoudsanalyse aangevuld met praktijkvoorbeelden en worden deelvragen beantwoordt. De aantekeningen van de bijeenkomst worden uitgetypt en toegevoegd bij dit document.

3.5. Onderzoek ethiek

Er zijn verschillende termen die als criteria worden gebruikt bij het evalueren van kwalitatief onderzoek aldus Bryman (2015). Deze betreffen: geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en bevestigbaarheid. Deze worden nu toegelicht aan de hand van dit onderzoek

3.5.1. Geloofwaardigheid

Geloofwaardigheid gaat over of de bevindingen aansluiten bij de uiteindelijk ontwikkelde theorie (Bryman, 2015). Door de casussen zorgvuldig te kiezen en de topic-lists op te stellen vanuit het theoretisch kader wordt getracht resultaten te verkrijgen die aansluiten bij de hoofd- en deelvragen.

3.5.2. Overdraagbaarheid

Dit heeft betrekking op generaliseerbaarheid. Zijn de onderzoeksresultaten te generaliseren naar andere casussen? (Bryman, 2015). Zoals eerder gezegd is generaliseerbaarheid is niet het hoofddoel van dit onderzoek. Het hoofddoel is om casussen gedetailleerd te bekijken en op die manier antwoord te vinden op de hoofdvraag over de relatie tussen burgerparticipatie en wetgeving. Wel is door de casussen binnen twee verschillende (en eigenlijk drie) provincies te kiezen, onderzocht wat de rol van de provincie is in dit vraagstuk en in hoeverre dit invloed heeft op de resultaten.

3.5.3. Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid bestaat uit interne en externe betrouwbaarheid.

Interne betrouwbaarheid speelt wanneer er meerdere observanten/onderzoekers zijn en consistent onderzoek uitvoeren (Bryman, 2015). In dit onderzoek is maar één onderzoeker dus interne betrouwbaarheid is hier niet relevant. Externe betrouwbaarheid kan vergeleken worden met repliceerbaarheid (Bryman, 2015). Is het onderzoek eenvoudig nogmaals uit te voeren? Door de methode van onderzoek zo gedetailleerd mogelijk te beschrijven in het methodehoofdstuk wordt getracht het onderzoek repliceerbaar te maken ('t Hart et al., 2009)

3.5.4. Bevestigbaarheid

Heeft betrekking op objectiviteit. Is de rol van de onderzoeker objectief of subjectief? (Bryman, 2015). De onderzoeker streeft ernaar kritisch maar objectief te zijn, om de resultaten te kunnen bevestigen. Bij de inhoudsanalyse van de wetten is objectiviteit een erg belangrijk onderdeel. Door de interpretatie van de wetten op het gebied van *condition-based* en *performance-based* categoriën te bediscussiëren met Dr. Thomas Hartmann (schrijver van: *From flood protection to flood risk management: Condition-based and performance-based regulations in German water law.*, 2014) wordt de mogelijke subjectiviteit tegengegaan en intersubjectiviteit gecreëerd ('t Hart et al., 2009).

Context

Wat is de context van de casussen en van de ruimtelijke wetgeving in Nederland?

4. Context

In dit hoofdstuk worden de wetgevingscontext van de Wro (paragraaf 4.1.) en de Omgevingswet (paragraaf 4.2.) uiteengezet. De instrumenten van de wetgeving in de huidige Wro en de Omgevingswet worden hierbij toegelicht. Ook worden de context (paragraaf 4.3.) en veranderopgave van de gekozen gemeenten geschetst door de gemeenten in een model te plaatsen.

4.1. Burgerparticipatie in de Wro

4.1.1. De Wro in het algemeen voor gemeenten

In 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze vervangt de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). De provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt met de nieuwe wet. De Planologische Kern Beslissing (PKB) van het rijk en de streekplannen van de provincie verdwijnen en alleen het bestemmingsplan blijft in essentie staan. In plaats van deze PKB's zijn er vijf nieuwe instrumenten te weten: structuurvisie, inpassingsplan, AMvB/provinciale ruimtelijke verordening, aanwijzing en het projectbesluit. Naast het [bestemmingsplan](#)² kent de gemeente nu ook de [structuurvisie](#), de [beheers verordening](#) en het [projectbesluit](#). De positie van het rijk en de provincie in de ruimtelijke ordening is met de nieuwe Wro duidelijk versterkt. Het rijk en de provincie kunnen nu zelf bindende (regionale of bovengemeentelijke) inpassingsplannen gaan maken en zijn daarvoor niet afhankelijk van gemeenten (Kamphorst et al.,2008).

In een [structuurvisie](#) wordt een visie over de aard en inrichting van de ontwikkeling van de gemeente voor een langere tijd vastgelegd (Spit en Zoete, 2009, 220). Sinds de invoering van de Wro in 2008 zijn gemeenten verplicht een of meerdere structuurvisies op te stellen voor het hele grondgebied. Waar de structuurvisie eerst een toekomstbeeld op hoofdlijnen was, werd het nu een instrument en kwam het langere termijn perspectief centraal te staan in de wet (Spit en Zoete, 2009, 52). Het plan geeft geen juridische binding, maar een zelfbinding (Spit en Zoete, 2009, 26). Een [bestemmingsplan](#) bestaat uit voorschriften over wat er wel en niet precies is toegestaan. Iedere wijziging van gebruik of bebouwing moet door de gemeente worden goedgekeurd (Spit en Zoete, 2009, 51). Dit is samen met het projectbesluit bindend voor de burgers (Spit en Zoete,2009, 26). Een [projectbesluit](#) kan door de gemeente genomen worden om een plan mogelijk te maken wat opgesteld is vanuit het gemeentelijk belang. Dit is als het ware een vrijstelling voor het bestemmingsplan. De [beheers verordening](#) gaat over het beheer van een gebied het bestaande gebruik wat snel en effectief vastgelegd kan worden in een gebied waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016). De beheer verordening is in die zin dus een beheerregeling en sneller en goedkoper te realiseren dan een bestemmingsplan. Als er echter nieuwe ontwikkelingen zijn voorzien binnen 10 jaar, mag er geen gebruik worden gemaakt van de beheers verordening (Pietermaat et al.,2011).

Naast de Wro is er de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Op 1 oktober 2010 is deze wet in werking getreden. Het regelt de [omgevingsvergunning](#). Dit is één vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu die zorgt voor betere dienstverlening aan bedrijven en burgers, minder administratieve lasten, kortere procedures en voorschriften die op elkaar afgestemd zijn (Kenniscentrum Infomil,2016).

4.1.2. Burgerparticipatie

Voor de bestemmingsplanprocedure kan een voorontwerp bestemmingsplan ter inzage worden gelegd. Dit wordt vaak gedaan als een gebied veel belanghebbenden heeft.

² De instrumenten van de gemeente zijn nu blauw gedrukt.

De procedure kost tijd, maar wijzigingen kunnen veel makkelijker doorgevoerd worden in tegenstelling tot een bestemmingsplan dat formeel ter inzage wordt gelegd (De Waard & Oortwijn,2014).). Er wordt door het B&W meestal bepaald of er bij het voorontwerp van een bestemmingsplan een inspraakprocedure wordt gedaan (Van Zundert et al.,2012). De procedure naar een bestemmingsplan bestaat uit 4 fasen: voorbereiding, ontwerp, vaststelling, beroep. In de voorbereiding wordt de voorbereiding van het bestemmingsplan gepubliceerd. In de ontwerpfase wordt het ontwerp elektronisch gepubliceerd en kunnen er zienswijzen worden ingediend. In de vaststelling worden deze zienswijzen in behandeling genomen en het plan zo nodig aangepast. Het plan wordt vastgesteld en vervolgens wordt weer gepubliceerd . Binnen zes weken kan er nu nog beroep worden aangetekend en dan zal een beroepsprocedure opgestart worden (Kenniscentrum Infomil,2016b). Participatie bij het bestemmingsplan vindt dus plaats door middel van de zienswijzen en uiteindelijk door beroep aan te tekenen. De gemeente mag inspraakprocedures beperken tot bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Dit is mede afhankelijk van de gemeentelijke inspraakverordening (Van Zundert et al.,2012).

Volgens Voogd (2004) ervaren bewoners het bestemmingsplan als een mechanisme dat goede initiatieven in de kiem smoort. Ze horen vaak als enige reden dat het niet mag volgens het bestemmingsplan, wat hen demotiveert.

Artikel 2.2.1. van het Besluit ruimtelijke ordening van 2008 staat:

'Bij een structuurvisie wordt aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding daarvan worden betrokken' (Spit en Zoete, 2009, 52).

Artikel 1.3.1: van het Besluit ruimtelijke ordening van 2008 staat over de structuurvisie:

'In de kennisgeving wordt vermeld, of:

- a. stukken betreffende het voornemen ter inzage zullen worden gelegd en waar en wanneer,*
- b. er gelegenheid wordt geboden zienswijzen omtrent het voornemen naar voren te brengen, aan wie, op welke wijze en binnen welke termijn en*
- c. een onafhankelijke instantie in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen over het voornemen' (overheid.nl, 2016).*

4.1.3. Crisis en herstelwet

In 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd. Deze wet zorgt voor een versnelde uitvoering van bouwprojecten van maatschappelijke betekenis. Hiervoor maken gemeenten gebruik van een projectuitvoeringsbesluit. Hierbij is geen aparte vergunning nodig voor bijvoorbeeld het slopen van rijksmonumenten, of bouwwerken in een beschermd dorpsgezicht (De Waard & Oortwijn, 2014).

Het doel van de wet is om tijdens de economische crisis en ter bevordering van duurzaam herstel de procedures om bouwprojecten te versnellen (Van Zundert et al.,2012).

4.1.4. Provincie en rijk

Beleidsuitgangspunten op nationaal niveau worden doorgewerkt in provinciaal en uiteindelijk ook gemeentelijk beleid. Op deze manier kunnen er beperkingen/ voorwaarden worden gesteld aan gemeentelijk beleid (De Waard & Oortwijn,2014). Het Rijk en de Provincie hebben algemene regels die van hogerhand gegeven kunnen worden met betrekking tot bestemmingsplannen(Van Zundert et al.,2012)

Het Rijk en de Provincie kunnen een eigen bestemmingsplan opstellen, dit wordt een inpassingsplan genoemd (De Waard & Oortwijn,2014).

Hierbij wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad uitgesloten, maar de gemeenteraad moet wel gehoord worden. De bepalingen van het bestemmingplan, ook gericht op procedures, zijn ook van toepassing op het inpassingsplan (Van Zundert et al.,2012). Ook kunnen deze twee organen randvoorwaarden stellen aan gemeentelijke bestemmingsplannen. Het Rijk doet dit via de AMvB ruimte en de provincies via een provinciale verordening (De Waard & Oortwijn,2014).

4.2. Burgerparticipatie in de Omgevingswet

4.2.1. De Omgevingswet in het algemeen

Het huidige Omgevingsrecht bevat tientallen wetten en regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Vanaf 2018 worden alle regelingen samengevoegd tot één Omgevingswet. Het Omgevingsrecht wordt hierdoor eenvoudiger. Plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur kunnen beter op elkaar afgestemd worden en gemeenten, provincies en waterschappen krijgen meer ruimte om het omgevingsbeleid af te stemmen op de specifieke behoeften en context (Rijksoverheid, 2016). Projecten moeten in samenhang en per gebied worden gerealiseerd, waarbij de regelgeving transparant en voorspelbaar moet zijn. De Omgevingswet omvat 6 instrumenten: de omgevingsvisie, het programma, de decentrale regelgeving (omgevingsplan & omgevingsverordening), de algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014a).

In de volgende tabel 8 worden de instrumenten uit de Wro en de Wabo gekoppeld aan instrumenten in de Omgevingswet.

Tabel 8: Instrumenten huidige wetgeving en Omgevingswet

Huidig omgevingsrecht	Omgevingswet
Structuurvisies, natuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, waterplannen en milieubeleidsplannen	Omgevingsvisie
Bestemmingplannen en beheersverordening	Omgevingsplan
Het tracébesluit uit de Tracéwet, het projectbesluit Waterwet, het inpassingsplan Wet ruimtelijke ordening, de coördinatieprocedure uit de Wro en de coördinatieprocedure uit de Ontgrondingenwet.	Projectbesluit
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning
	Programma
Bouwbesluit, Activiteitenbesluit en Besluit algemene regels ruimtelijke ordening	Algemene regels

Bron: Kenniscentrum infomil, 2016

In het [programma](#) staan concrete maatregelen die nu nog voorkomen in de uitvoeringsparagrafen van strategische plannen en structuurvisies. Dit is de rede waarom het programma op zichzelf staat in tabel 8. In een plan of programma staat ook hoe normen of gebiedsgerichte doelstellingen gehaald gaan worden. De doelen van de omgevingsvisie worden concreet in het programma, wat dus niet integraal is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013 & Omgevingswet.nl,2016). De nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een beheersbare termijn voor het desbetreffende aspect van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Bestuursorganen hebben de keuze om programma's op te stellen voor deelgebieden. Een bestuursorgaan (gemeenten, waterschappen, provincies en het rijk) kan een programma opstellen voor een aspect van de fysieke leefomgeving, zoals recreatie of landschap, maar het kan ook gericht zijn op de (ruimtelijke) ontwikkeling van een bepaald gebied (Omgevingswet,2016).

Onder de [decentrale regels](#) vallen het omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening. Alle bestemmingsplannen worden één [omgevingsplan](#) (Rijksoverheid,2016). Dit valt samen met de provinciale omgevingsverordening en de waterschap verordening onder het kopje decentrale regelgeving in de Omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Het meest in het oog vallende verschil tussen de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet is de integraliteit van laatstgenoemde wet. Het omgevingsplan moet (uiteindelijk) aan die alomvattendheid gaan voldoen. Volgens de regering vormt een integraal omgevingsplan de “grootste uitdaging” voor gemeenten (Groothuijse et al., 2014).

‘Het omgevingsplan geeft gemeenten de mogelijkheid de samenhang tussen alle maatregelen goed vast te leggen’ (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015, 24).

Naast de gemeente moet de provincie ook al de regels bundelen in één document; de provinciale omgevingsverordening. Dit document bevat de provinciale milieuverordening, de planologische verordening, de ontgrondingenverordening, de landschapsverordening en de grondwaterverordening. De omgevingsverordening bevat instructies voor gemeenten en waterschappen (Kenniscentrum infomil, 2016).

Structuurvisies, natuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, waterplannen en milieubeleidsplannen worden één [Omgevingsvisie](#). Hierin worden langetermijnvisies en hoofdlijnen gegeven over de noodzakelijke en gewenste ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving (Groothuijse et al., 2014). Het is een samenhangend strategisch plan voor de leefomgeving als geheel (Rijksoverheid,2016). De omgevingsvisie gaat dus verder dan het ruimtelijk aspect alleen en is daarmee ook integraal (het bevat ook bijvoorbeeld cultureel erfgoed en de energie infrastructuur). De Omgevingsvisies was in eerste instantie alleen verplicht voor provincies en het rijk en niet voor gemeenten, maar is na aanpassingen door de Tweede en Eerste Kamer aan de Omgevingswet ook verplicht gesteld voor gemeenten.

De [omgevingsvergunning](#) is een uitbereiding van de omgevingsvergunning uit de Wabo. Het toetst vooraf of een initiatief mag en deze toetsing wordt zo eenvoudig mogelijk gehouden om procedures in te kunnen korten. Initiatiefnemers kunnen via één aanvraag bij één loket duidelijkheid krijgen of iets is toegestaan of niet (Rijksoverheid,2016). In vergelijking met de omgevingsvergunning in de Wabo zullen er in deze omgevingsvergunning meer vergunningstelsels opgaan (zoals vergunningen voor wateronttrekking of lozingsactiviteiten) (Groothijse et al.,2014).

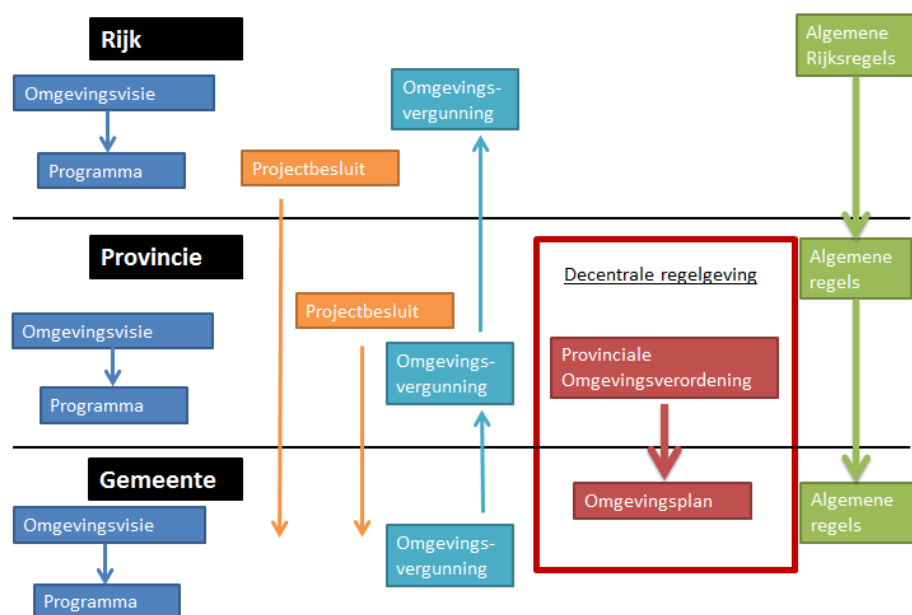
Het [projectbesluit](#) biedt een besluitvormingsprocedure over complexe projecten die voortkomen uit de verantwoordelijkheid van rijk of provincies. Doel is om deze procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Zo zou er van het omgevingsplan afgeweken kunnen worden (Rijksoverheid,2016). Het gaat hierbij alleen om projecten die bovengemeentelijke, bovenregionaal of van waterstaatsbelang zijn. Het projectbesluit kan tegenstrijdig zijn aan het omgevingsplan. Het gezag zou kunnen bepalen dat de gemeente het omgevingsplan moet aanpassen. Tevens bevat het projectbesluit alle toestemmingen die nodig zijn voor een project (ook de omgevingsvergunning) (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

De [algemene rijksregels](#) in de Omgevingswet worden opgesteld wanneer het met het oog op de bescherming van de leefomgeving nodig is dat het rijk regels aan activiteiten van burgers en bedrijven stelt. Dit voorkomt onder andere dat steeds via een vergunningsprocedure individueel toestemming gevraagd moet worden. De algemene rijksregels kunnen belemmerend zijn voor andere overheden. Een mogelijk nadeel van het gebruik van algemene regels is dat niet altijd rekening kan worden gehouden met specifieke situaties en maatwerk kan worden verricht. Het wetsvoorstel biedt

daarentegen wel drie mogelijkheden tot maatwerk: (1) er wordt aan gemeenten, provincies en waterschappen de ruimte te geven om afwijkende regels voor de regio op te stellen. (2) Er bestaat daarnaast de mogelijkheid om individueel aanvullende of afwijkende regels vast te stellen gericht op initiatiefnemers. (3) Via de generieke gelijkwaardigheidsbepaling kunnen andere maatregelen worden toegestaan als hiermee hetzelfde doel wordt bereikt. Het werken met algemene rijksregels vergroot de uniformiteit en beperkt de administratieve lasten (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

In figuur 5 is een illustratie weergegeven van de verdeling van instrumenten over de verschillende beleidslagen in de Omgevingswet.

Figuur 5: Instrumenten Omgevingswet



Bron: eigen onderzoek & Kenniscentrum Infomil (2016)

4.2.2. Burgerparticipatie

De gedachte van de Omgevingswet is dat er door de overzichtelijke en algemene regels en de gebiedsgerichte aanpak meer ruimte voor initiatieven vanuit particulieren komt. Gedetailleerde vergunningen zijn verleden tijd. Burgers of bedrijven hoeven nog maar één vergunning aan te vragen bij één loket, waarna de gemeente of provincie een beslissing neemt (Rijksoverheid, 2016). De Omgevingswet bestaat onder andere uit de omgevingsvergunning welke vooraf toetst of dat een bepaald initiatief mag. Deze toetsing is zo eenvoudig mogelijk waardoor procedures niet onnodig lang duren (Rijksoverheid, 2016).

Een ander kernpunt van het wetsvoorstel is het vroegtijdig betrekken van bewoners, bedrijven en belangenorganisaties uit de omgeving. Door naar hun te luisteren bij het opstellen van de omgevingsvisie, het omgevingsplan en grote projecten, kan creativiteit en lokale kennis gebruikt worden, wat uiteindelijk de kwaliteit en effectiviteit van de besluitvorming en de draagvlak vergroot (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

Brede participatie is een belangrijke voorwaarde voor betere en snellere besluitvorming. Hierbij wordt eerst gezamenlijk gekeken naar kansrijke oplossingen en vervolgens gedetailleerd onderzoek gedaan.

Participatie is verplicht bij een projectbesluit. Overheden moeten bij het vaststellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en programma's aangeven hoe ze burgers en bedrijven betrokken hebben (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

'Geen blauwdrukken maken en uitrollen, maar serieus overleg. Door direct mee te praten komt alle beschikbare kennis op tafel en ontstaat draagvlak' (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

Kortom, de Omgevingswet zorgt door flexibele en eenvoudige regelgeving voor meer burgerparticipatie aldus het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Enerzijds door de openheid ten aanzien van burgerinitiatieven en de omgevingsvergunning en anderzijds doordat kwalitatief goede burgerparticipatie een kernpunt is van de Omgevingswet. Hierdoor wordt consensus gecreëerd en besluitvorming kwalitatief beter.

4.2.3. Provincie en Rijk

De Omgevingswet bevat geen formeel vastgelegde planhiërarchie. Echter gaat beleid vanuit hogere overheden, buurgemeenten en waterschappen wel van invloed zijn op lagere overheden. Dit is niet wettelijk vastgelegd omdat dit vanzelfsprekend is en het zou de ontwikkeling van de omgevingsvisie belemmeren omdat het gericht wordt op hogere overheden.

4.3. Context casussen

Naast de context van de wetgeving is het belangrijk om de context van de gemeenten, ofwel casussen te belichten. Dit wordt allereerst gedaan door aan te geven in welk stadium van de overgang naar de Omgevingswet de casussen zich bevinden en vervolgens door de veranderopgave per casus te illustreren die de Omgevingswet in gang zet.

4.3.1. Actuele stand wetgeving gemeenten

De provincie Overijssel heeft in 2013 de actualisatie van de Omgevingsvisie vastgesteld. De gemeente Ommen heeft als eerste gemeente in Nederland een integrale omgevingsvisie: het Gemeentelijk Omgevingsplan (GOP) (Gemeente Ommen, 2016). Deze is ook vastgesteld in 2013. De gemeente Deventer heeft een bestemmingsplan vastgesteld voor het gehele buitengebied in het licht van de Chw (in 2012) en ze zijn bezig met een grondgebieddekkend bestemmingsplan met verbrede reikwijdte ofwel omgevingsplan (Gebiedsontwikkeling.nu & Gemeente Deventer, 2012). De gemeente Rijssen- Holten heeft nog geen omgevingsplan of omgevingsvisie vastgesteld en wordt gebruikt als referentiecasijs voor de Wro (Gemeente Rijssen-Holten, 2016).

De provincie Zuid-Holland heeft nog geen omgevingsvisie vastgesteld maar bevat wel gemeenten die het omgevingsplan en visie al hebben vastgesteld. Door deze provincie te kiezen kan er gekeken worden of de provincie die nog geen omgevingsvisie heeft vastgesteld invloed heeft op de ontwikkeling van gemeenten. De gemeente Den Haag, welke bezig is met omgevingsplan Binckhorst en dit proces bijna heeft afgerond is gekozen voor casus 4 (Gemeente Den Haag, 2016). De gemeente Zoetermeer was onderdeel van de pilots omgevingsvisie en heeft zich hierbij gefocust op het thema participatie (BNSP, 2016). Dit is casus 5 in het onderzoek. Casus 6 is de gemeente Krimpenerwaard geworden omdat deze nog geen omgevingsplan of omgevingsvisie heeft vastgesteld. Belangrijk om te vermelden is dat enkele gemeenten het opstellen van het omgevingsplan en de omgevingsvisie nog niet hebben afgerond. Dit komt omdat het voor gemeenten een zoekproces is en omdat er nog weinig gemeenten zijn die dit proces wel hebben afgerond.

Toch zijn deze gemeenten wel meegenomen in dit onderzoek omdat zij wel belangrijke informatie kunnen geven over de ervaringen binnen die gemeenten.

Tot slot is er ook één andere gemeenten in een andere provincie geïnterviewd. Dit betreft de gemeente Uden in Noord-Brabant die onderdeel is van de pilot Omgevingsvisie. Participatie is één van de thema's die zij hierbij hebben onderzocht (Gemeente Uden, 2016). De provincie Noord-Brabant heeft zelf nog geen omgevingsvisie opgesteld.

4.3.2. Veranderopgave gemeenten

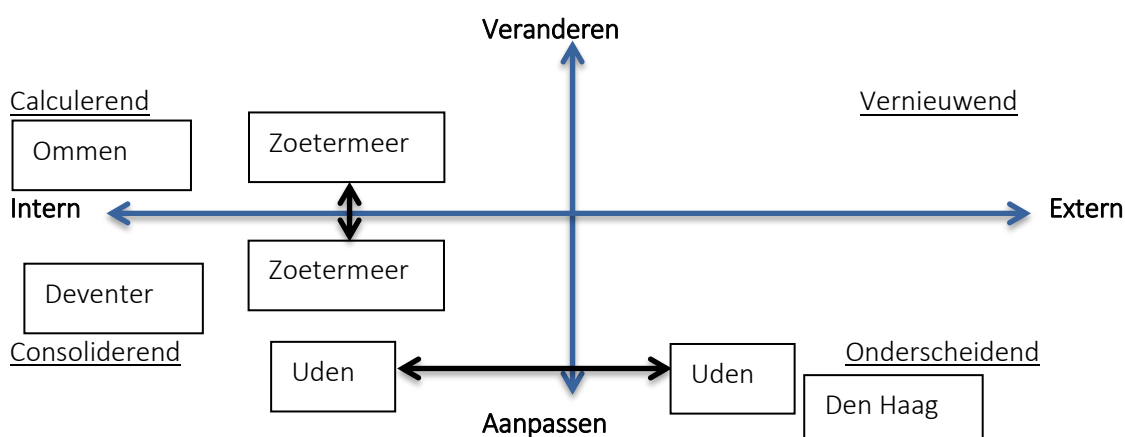
De veranderopgave voor gemeenten in relatie tot de Omgevingswet is in een werkatelier over participatie bij de VNG uitvoerig behandeld en omschreven door middel van een assenkruis. Dit werkatelier van 14 juni 2016 is voor dit onderzoek bezocht en is georganiseerd voor gemeenten met als doel ervaringen en kennis te delen over burgerparticipatie in relatie tot de Omgevingswet. Het assenkruis is te zien in figuur 6. Er worden vier soorten veranderopgaven geschetst.

1. Consolidierend: ofwel *inventariseren*. Gericht op de huidige situatie met een interne focus. Wat moet er gedaan worden om te voldoen aan de letter van de wet?
2. Calculerend: ofwel *analyseren*. Gericht op de eigen organisatie en het toekomstbeeld waarna vervolgens terug geredeneerd wordt naar wat zijn de kosten en wat gaat het opleveren.
3. Onderscheidend: ofwel *experimenteren*. Experimenteren in bepaalde gebieden. Gericht op de bestaande situatie en met externe focus op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld een vraagstuk leegstand).
4. Vernieuwend: ofwel *organiseren*. De externe focus is dat het op mensen in het gebied gefocust is. Wie heeft welke rol, alles is nieuw en ter discussie.

Dit assenkruis wordt in dit onderzoek gebruikt om de veranderopgave voor de zes gemeenten te omschrijven. Ommen en Zoetermeer en Uden met de Omgevingsvisie, Den Haag en Deventer met het omgevingsplan.

In onderstaande afbeelding is de huidige positionering van de zes gemeenten binnen dit assenkruis naar aanleiding van de interviews weergegeven. De gemeenten vanuit de Wro zijn hierin niet meegenomen, omdat zij binnen de gemeentelijke organisatie de veranderopgave nog niet concreet hebben opgesteld.

Figuur 6: Assenkruis veranderopgave gemeenten



Bron: VNG, 2016 en interviews.

4.3.2.1. Den Haag, omgevingsplan Binckhorst

Den Haag heeft een omgevingsplan gemaakt voor de Binckhorst, een bedrijventerrein, om hier door middel van organische ontwikkeling een gemengd woon- werkgebied mogelijk te maken wat lastiger te realiseren is binnen de Wro. Volgens Stam van de gemeente Den Haag kan de kennis en ervaring vanuit dit proces gebruikt worden om uiteindelijk een omgevingsplan te maken voor de gehele stad. Het gaat hier dus om experimenteren.

4.3.2.2. Ommen, Gemeentelijk Omgevingsplan

Bij het gemeentelijk omgevingsplan, ofwel de omgevingsvisie, heeft eerst sterk de focus gelegen op de interne organisatie. Volgens Engelsman van de gemeente Ommen:

'Pas als de mensen gaan weten wat de filosofie er achter is, kunnen zij ook gaan werken volgens dat gedachtengoed... Pas als ze dat hier begrijpen, kunnen zij dat uitleggen aan de burger die aan de balie komt en kan dat proces pas werken' (Engelsman, interview juni 2016).

Er is dus duidelijk in het begin eerst een interne focus geweest. Vervolgens is dit overgegaan in een sterk externe focus door de participatiemethoden die destijds gebruikt zijn.

Ook is duidelijk dat de gemeente sterk wilde veranderen in plaats van aanpassen, aangezien zij het beleid totaal anders wilden gaan insteken met de Omgevingsvisie.

'...maar wij gaan het helemaal anders doen. Helemaal anders betekent ook helemaal anders' (Noltes, interview mei 2016).

4.3.2.3. Deventer, omgevingsplan

Kranendijk geeft ook aan dat het belangrijk is om eerst intern aan de slag te gaan.

'We beginnen met de beelden en verwachtingen en een eenduidige boodschap zoals wij als gemeente, de raad en het bestuur naar buiten toe en intern op dezelfde manier praten... Je merkt nu al dat iedereen er een ander beeld bij heeft en we moeten nog beginnen. Dus het is zo belangrijk dat je daar met elkaar het gesprek over aan gaat' (Kranendijk, interview mei 2016).

Keim geeft aan dat de gemeente een wijkontwikkelingsplan en het dorpontwikkelingsplan heeft opgesteld waarbij echt met de wijk en het dorp is opgehaald wat ze willen met het dorp of de wijk en wat het toekomstbeeld is. Al die input is destijds verwerkt en gaat gewoon mee in het proces. Er wordt dus meer aangepast, omdat er wordt voortgebouwd op eerdere visies.

'Wij waren eigenlijk altijd al op die manier aan het ontwikkelen als organisatie en ook als collega's. De Omgevingswet die gaat ons faciliteren in de dingen die wij al eerder hadden ingezet' (Keim, interview mei 2016).

4.3.2.4. Zoetermeer, omgevingsvisie

De gemeente Zoetermeer zet er sterk op in om eerst alle neuzen dezelfde kant op te krijgen intern en focus aan te brengen in wat je nu echt wilt. De interne focus aan het begin van het proces is duidelijk. De gemeente Zoetermeer zit hier nog midden in. Ze zijn nog bezig met de vragen waar ze heen willen met de visie en hoe breed ze de visie gaan insteken. Vandaar dat de gemeente Zoetermeer niet specifiek binnen het aanpassen en veranderen kader in het assenkruis is gepositioneerd.

4.3.2.5. Uden, omgevingsvisie

In de gemeente Uden is een visie Udenaar de Toekomst opgesteld, door ondernemers inwoners en gemeente. Ook is in oktober 2014 de G1000 geweest.

'... het is niet dat het in Uden helemaal nieuw is. Die kanteling zat er al in in Uden, het past ook. En ik zeg ook niet dat wij de structuurvisie volledig op de oude manier gedaan zouden hebben. Voor mij is dat achter je bureau zitten en wat deskundigen in huis halen en samen schrijven. De praktijk zou ergens in het midden gelegen hebben' (De Vaan, interview juni 2016).

In die zin bouwt Uden dus voort op wat er al gaande was en daarom is Uden gepositioneerd binnen aanpassen in het assenkruis. Ook duidelijk wordt dat de gemeente dit proces echt samen wil aanpakken. Aanvankelijk was het de bedoeling om een moment in het proces te organiseren waarin terugkoppeling werd verzorgd. Vanwege een aantal andere projecten in de gemeente en verschillende signalen gericht op participatiemoeheid die de gemeente oppikte vanuit de burgers, is besloten om door middel van een raamwerk (als tussenstap) terugkoppeling te geven in plaats van hiervoor een bijeenkomst te organiseren. Nadat de terugkoppeling via dit had plaatsgevonden is de concept-Omgevingsvisie opgesteld. Ook deze is aan, onder meer de deelnemers aan het proces toegezonden ter terugkoppeling. In de gemeente liep het interne- en externe pad dus naast elkaar.

4.3.2.6. Synthese

Door de gemeenten binnen dit assenkruis te plaatsen wordt de context overzichtelijk gemaakt. Duidelijk wordt dat bijna alle gemeenten eerst starten met de interne organisatie. De gemeente Den Haag heeft gefocust op een specifiek deelgebied, waardoor de focus wellicht iets sneller extern ligt. Voor de Omgevingsvisie die bij de gemeente Den Haag in het vooruitzicht ligt, zal deze focus misschien ook in het begin meer intern liggen. Door de grote veranderopgave waar gemeenten voor staan willen gemeenten graag eerst intern duidelijkheid creëren. Het participatieniveau en het niveau van flexibiliteit wat in de gemeente reeds aanwezig is speelt een rol bij de veranderopgave. Wanneer er veel participatie plaatsvindt binnen een gemeente zal een gemeente het beleid bijvoorbeeld niet drastisch hoeven veranderen. Wel moet hierbij duidelijk zijn dat de ene positionering binnen het assenkruis niet minder is dan de andere positionering. Dit werd ook op het participatieatelier van VNG benadrukt. Iedere gemeente is en anders en start vanuit een ander punt, waardoor de aanpak van veel gemeenten verschilt. De Omgevingswet maakt dit maatwerk mogelijk.

Resultaten

Wat zijn de resultaten uit het wetenschappelijk onderzoek?

5. Resultaten

In dit resultatenhoofdstuk wordt allereerst de rol van provincies en de (mogelijke) invloed op de resultaten behandeld. Vervolgens worden per deelvraag de resultaten uitgelicht.

5.1. Rol provincies

In de interviews is gevraagd naar de rol van de provincie op de wetgeving en participatie binnen de gemeente. Het onderzoek focust zich op gemeentelijk niveau, maar het is toch belangrijk om het provinciale niveau mee te nemen in de resultaten. De provincie zet kaders voor de gemeente, dus het zou mogelijk zijn dat de provincie invloed heeft op de wetgeving en participatie. Uit de interviews bleek het volgende:

Tabel 9: Rol provincies

Provincie	Rol
Overijssel	Actief in benadering richting gemeente. Doordat de provincie een omgevingsvisie heeft, wordt de gemeente geforceerd in de toelichting van de bestemmingsplannen volgens dezelfde methodiek te werken (Van Lienden).
Zuid-Holland	Door ambtelijke werksessies en regionaal overleg wordt er kennis gedeeld tussen gemeente en provincie (Den Haas en Den Hartigh).
Noord- Brabant	Door regionaal effect worden afspraken gemaakt over de afstemming tussen gemeente en provincie bij de ontwikkeling naar de Omgevingswet (De Vaan).

Bron: eigen onderzoek

Tussen de provincies is geen groot verschil te zien tussen de benaderingen richting de gemeenten. Alle provincies zijn in overleg met de gemeenten over de Omgevingswet. Wel moet bij dit onderzoek in het achterhoofd gehouden worden dat in de provincie Overijssel wel een omgevingsvisie is opgesteld, die ervoor kan zorgen dat gemeenten meer worden gestimuleerd in het gedachtengoed van de Omgevingswet te werken.

5.2. Deelvraag 1

Wat is het verschil tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan, en de structuurvisie en de omgevingsvisie in condition-based en performance-based wetgeving?

Door middel van een inhoudsanalyse is de wetgeving van het bestemmingplan en het omgevingsplan, de structuurvisie en de omgevingsvisie onderzocht.

5.2.1. Bestemmingsplan

In het bestemmingsplan worden regels opgenomen *‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’*. Deze kaderstelling geeft weer dat het bestemmingsplan niet gericht is op andere beleidsterreinen en suggereert dus dat het weinig integraal is. In artikel 2.2 van de MvT wordt *‘een goede ruimtelijke ordening’* toelicht:

‘Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving (...) Het wetsvoorstel voorziet erin dat belangen van andere beleidsterreinen kunnen worden meegewogen bij de vaststelling van bestemmingsplannen, en dat dit in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen zelfs verplicht zal zijn’ (MvT. 2.2).

De verschillende beleidsterreinen komen dus wel aan bod in het bestemmingsplan. Ook wordt in artikel 3.2 van de MvT gesteld dat er in het bestemmingsplan *‘een toelichting met een uiteenzetting over de uitvoering van het plan en de ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, bijvoorbeeld op het gebied van water-, milieu- en natuurbeheer, economische en sociale ontwikkeling, behoud van archeologische en culturele waarden’* moeten worden toegevoegd. Ook is dit terug te lezen in 3.4 van de MvT. Er wordt gestreefd naar een bestemmingsplan als *‘integraal normatief kader voor de beheersing en begeleiding van ruimtelijke ontwikkelingen’*. Ondanks dat *‘een goede ruimtelijke ordening’* weinig integraliteit suggereert komt integraliteit zeker terug in de MvT.

In afdeling 3.1 lid 1 staat dat *‘de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven’*. Bestemmingen op gronden kunnen gezien worden als doelen waarnaar gestreefd wordt. Dit kan gekoppeld worden aan *performance-based* wetgeving. Wanneer bestemmingen regels omvatten om deze bestemming te waarborgen kan er gesproken worden over *condition-based* wetgeving in het proces. Hier is dan weinig flexibiliteit en afwegingsruimte geboden. Als het gaat om globale bestemmingsplannen kunnen deze bestemmingen gezien worden als doelen en kan dit gerelateerd worden aan *performance-based* wetgeving. Het eindbeeld hierbij wordt vastgelegd, maar er zijn verschillende uitvoeringen toegestaan (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2010). In de MvT van artikel 3.2 wordt ook aangegeven dat bestemmingsplannen verschillend van karakter kunnen zijn. In de MvT (1.3 Ad b) wordt het volgende gezegd:

“Bestemmingsplannen zijn vaak zeer gedetailleerd en omvatten meestal één mogelijke ruimtelijke inrichting en een beperkt aantal mogelijke functies en bouwwijzen. Dit lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen... Gemeenten voelen zich echter door onderzoeksverplichtingen en jurisprudentie gedwongen gedetailleerde bestemmingsplannen te maken.” (MvT, Bestemmingsplan, 11).

Vervolgens wordt gezegd dat sommige wettelijke vereisten aan het bestemmingsplan niet blijken aan te sluiten bij de maatschappelijke opgaven van vandaag en dat gedetailleerde bestemmingen het lastig maken om te reageren op actualiteiten.

In afdeling 3.1 lid 1 is aangegeven dat het bestemmingsplan *‘regels omtrent het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken’* bevat. Deze regels zijn proces georiënteerd en specifiek en zijn dus gericht op *condition-based* wetgeving. De mogelijkheid bestaat om de regels in het bestemmingsplan nog specifiek te maken door regels op te nemen over het verbod om te slopen en werkzaamheden uit te voeren. Dit is echter niet verplicht. Daarnaast wordt in de MvT van artikel 3.1 gesteld dat het bestemmingsplan de functie heeft om te sturen en te waarborgen. Sturing en waarborging veronderstellen dat het proces wordt gecoördineerd en niet vrijgelaten wordt.

5.2.2. Omgevingsplan

In tegenstelling tot de eerder benoemde *'goede ruimtelijke ordening'* in de Wro wordt er in het omgevingsplan artikel 4.2 gerefereerd aan *'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn'* en in artikel 2.4 wordt gerefereerd aan *'regels over de fysieke leefomgeving'*. De afweging tussen functies die hier geschetst wordt, kan gerelateerd worden aan *performance-based wetgeving* aangezien dit een doel is en het is meer integraal dan *'een goede ruimtelijke ordening'* in het bestemmingsplan. Opvallend is dat het woord *'bestemming'* in het bestemmingsplan wordt vervangen door het woord *'functie'* in het omgevingsplan. De rede hiervoor wordt uitgelegd in de MvT van 4.2 het eerste lid.

'Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend. Dit blijft in belangrijke mate vergelijkbaar met het aanwijzen van bestemmingen van gronden en daarbij geven van regels'(MvT, 4.2, eerste lid).

Het toedelen van functies aan locaties wordt daarnaast gezien als een verbreding van de term bestemming. De functionaliteiten van het plan worden niet meer afgebakend door een *'goede ruimtelijke ordening'*, maar door een breder motief *'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties'*. De achterliggende gedachte is de, noodzakelijk genoemde, verruiming van de reikwijdte van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan zou onvoldoende grondslag bieden voor bijvoorbeeld het stellen van regels op het gebied van milieu, tot een vanzelfsprekende verbreding van motieven van waaruit het gemeentebestuur regels kan stellen bij het toedelen van functies.

Naast dat functies aan locaties moeten worden toegevoegd moet ook worden opgenomen *'onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend (MvT, 4.2 eerste lid)'*. Dit aspect van het omgevingsplan is *condition-based* en vergelijkbaar met de werkwijze uit bestemmingsplannen.

Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om regels over activiteiten, over het oprichten van bouwwerken en over het gebruik ervan op te stellen. Ook biedt het de mogelijkheid functies toe te delen waarmee bouwwerken tegen sloop worden beschermd en allerlei (aanleg)activiteiten worden gereguleerd. Deze regels zijn procesgericht en dus *condition-based*. Het is echter niet verplicht voor gemeenten om deze toe te voegen. Bij de regels over activiteiten kunnen regels opgesteld worden *'met het oog op de doelen van de wet'* (Artikel 4.1, lid 1). Dit betekent dat achterliggende gedachte van deze regels eigenlijk *performance-based* is. Wat wel verplicht is in het omgevingsplan is het toewijzen van *'functies aan locatie en andere regels die met oog daarop nodig zijn'*. Dit is erg context specifiek en hierin is flexibiliteit terug te vinden. Wanneer zij ervoor kiezen de (niet verplichte) regels over activiteiten en bouwactiviteiten, niet op te nemen, wordt het proces van omgevingsplan meer *performance-based* gericht en wanneer zij hier wel voor kiezen wordt het proces *condition-based* gericht. De uitkomst blijft echter, omdat het gericht is op de doelen van de wet, *performance-based*. De regels over activiteiten en bouwactiviteiten komen overeen met de *'regels omtrent het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken'* uit de Wro. In de Wro zijn deze echter verplicht. Dit laat ook direct het verschil in *performance-based* en *condition-based* wetgeving zien. Het omgevingsplan is vanuit het proces meer gericht op *performance-based* wetgeving, omdat hier minder verplichtingen zijn voor regels, en het bestemmingsplan is vanuit het proces meer gericht op *condition-based* wetgeving.

Een ander wezenlijk verschil zijn de omgevingswaarden die opgenomen kunnen worden (en derhalve niet verplicht zijn) in het omgevingsplan en niet voor komen in de Wro.

Het wordt in de MvT van artikel 2.9 beschreven als een effectgericht beleidsinstrument. De waarden worden opgesteld met het oog op de doelen van de wet en zijn *performance-based*.

Ook is het belangrijk de onderzoekslasten mee te nemen in de vergelijking tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan. Eerder is gezegd dat deze in het bestemmingsplan hoog zijn. In de Memorie van Toelichting 4.4.9 van de Omgevingswet wordt uitgelicht dat de onderzoekslasten beperkt worden in de Omgevingswet. Aan globale bestemmingsplannen zijn door de onzekerheid hoge onderzoekslasten verbonden, omdat er meerdere varianten onderzocht moeten worden. In de Omgevingswet hoeft het brede onderzoek niet voorafgaand aan de wijziging of vaststelling van het omgevingsplan worden gedaan. Het onderzoek kan worden uitgesteld en toegespitst op de feitelijke bouwplannen in een latere fase. Het op deze wijze faseren van het onderzoek beperkt de onderzoekslasten, omdat onderzoek naar uiteenlopende uitvoeringsvarianten overbodig wordt. Dit zorgt ervoor dat het proces minder gereguleerd hoeft te worden door onderzoeken, flexibeler wordt en er meer gericht wordt op het doel, *performance-based* wetgeving.

Tot slot is het belangrijk om te benoemen dat in de Wro meerdere bestemmingsplannen bestaan, en dat in de Omgevingswet maar één omgevingsplan per gemeente vastgesteld mag worden. Volgens de MvT 4.2.4 biedt deze integratie vele voordelen. De gemeente kan bijvoorbeeld in één wijziging zowel de toedeling van de functie gemeentelijk beschermd stads- of dorpsgezicht als de daarvoor noodzakelijke aanscherping van bouw- en sloopregels regelen. Om flexibiliteit te garanderen kan de gemeente bijvoorbeeld per locatie verschillende regels vaststellen, net als bij het bestaande bestemmingsplan. Ook kan per regel het plangebied voor die regel worden bepaald. Een omgevingsplan kan dus partieel worden gewijzigd voor een deelgebied.

5.2.3. Synthese bestemmingsplan & omgevingsplan

Het grootste verschil tussen het bestemmingsplan en het omgevingsplan is dat het omgevingsplan door het toedelen van functies aan locaties beredeneerd wordt vanuit een breder motief (de fysieke leefomgeving) en zo beduidend meer gericht is op integraliteit. Integraliteit wordt in het bestemmingsplan wel aangekaart, maar niet expliciet benoemd en het doel '*goede ruimtelijke ordening*' is veel kleinschaliger dan '*een evenwichtige toedeling van functies aan locaties*' en '*regels voor de fysieke leefomgeving*'. De uitkomst, de daadwerkelijke bestemmingsplannen en omgevingsplannen, zijn beiden *performance-based*, maar het doel waarnaar gestreefd wordt verschilt in integraliteit en schaal.

Gericht op het proces is het omgevingsplan, zoals eerder gezegd, vooral gericht op *performance-based* wetgeving, maar het sluit niet uit dat er bij de uitwerking van de omgevingsplannen in de praktijk alsnog omgevingsplannen zijn die in het proces *condition-based* georiënteerd zijn. Dit komt door de flexibiliteit en de keuze die gemeenten hebben. Wel wordt flexibiliteit en het toedelen van globale functies in het omgevingsplan gestimuleerd door het uitstel en de beperking van onderzoekslasten. Bij bestemmingsplannen zijn er meer verplichte *condition-based* aspecten wat het proces naar een bestemmingsplan toe automatisch meer *condition-based* maakt.

5.2.4. Structuurvisie

Net zoals bij het bestemmingsplan is de grondslag van de structuurvisie gebaseerd op '*een goede ruimtelijke ordening*'. De discussie over integraliteit hierbij is zojuist gevoerd.

Anders dan in een bestemmingsplan, staat er in de structuurvisie alleen *'de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid'* (Artikel 2.1 Wro) ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het doel is duidelijk en het is dus *performance-based* wetgeving. Het proces wordt echter alleen gestuurd op hoofdlijnen en is dus in vergelijking met het bestemmingsplan veel minder *condition-based* gericht.

Wanneer een structuurvisie ontwikkelingen bevat moet het ook informatie bevatten over hoe de gemeenteraad zich voorstelt deze ontwikkelingen mogelijk te maken (Artikel 2.1, Wro). Het hoofddoel blijft *'een goede ruimtelijke ordening'* maar het proces hiernaar toe wordt door deze regel meer *condition-based*.

In artikel 2.3 van de MvT wordt dit geschetst:

'Het onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering is een van de structuurbepalende elementen van het wetsvoorstel geworden: er is gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in beleidsdocumenten («structuurvisies»). Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk' (MvT, Omgevingswet).

Duidelijk wordt hier het meer *performance-based* karakter van de structuurvisie en het meer *condition-based* karakter in het proces van het bestemmingsplan.

Hier aan wordt het advies toegevoegd dat het ontwikkelingsbeeld en de uitvoeringsstrategie gescheiden moeten worden, zodat de uitvoering flexibel kan worden ingevuld zonder de visie geweld aan te doen (MvT 2.3). Dit is een reactie op het feit dat er in de praktijk in veel visies ook proceselementen terug te vinden zijn.

5.2.5. Omgevingsvisie

De omgevingsvisie bevat enerzijds *'de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied'* en anderzijds *'de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid'*. Anders dan in de structuurvisie, waarbij het alleen in de MvT stond, komt nu duidelijk het woordje integraliteit naar voren in de wet die gekoppeld kan worden aan *performance-based* wetgeving. Ook het feit dat er beschreven wordt dat het gaat om hoofdlijnen, duidt op een visie met eindbeelden, wat uit gaat van *performance-based* wetgeving. Het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied zijn echter *condition-based* aspecten, omdat deze gericht zijn op het proces om tot dat doel te komen en de afwegingsruimte verkleinen. Omdat het hierbij om hoofdlijnen gaat, is er in het proces toch vrijheid. Dit geldt hetzelfde voor het volgende citaat:

'Hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie (MvT, Omgevingswet)'.

Toch biedt artikel 16.86 van de Omgevingswet *'de mogelijkheid om regels te stellen over procedurele en vormvereisten in de omgevingsvisie'*. Wel wordt hierbij gelijk vermeld dat de inzet is om daarvan in dit geval zo min mogelijk gebruik te maken. Dit maakt duidelijk dat de mogelijkheid bestaat om *condition-based* aspecten toe te voegen over de invulling van het proces. Doordat dit wordt afgeraden wordt duidelijk dat het hoofddoel van de Omgevingsvisie gericht is op *performance-based* wetgeving.

Dit wordt ook duidelijk uit artikel 2.1. waar verschillende maatschappelijke doelen (het waarborgen van veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu enzovoorts) worden aangegeven. De mogelijkheid wordt geboden deze doelen te begrenzen, wat de flexibiliteit zou kunnen verminderen. Om toch deze flexibiliteit te waarborgen wordt gezegd dat deze begrenzingen abstract zijn beschreven in doeleinden 'met het oog op' en hierbij geen niveau voorgeschreven wordt. Zo blijven de doelen *performance-based*. Wel wordt gezorgd voor 'een zo concreet mogelijke formulering van de bij een bepaalde taak of bevoegdheid te betrekken aspecten'.

5.2.6. Synthese structuurvisie & omgevingsvisie

Beiden visies bevatten de hoofdzaken (structuurvisie) en hoofdlijnen (omgevingsvisie) van de voorgenomen ontwikkelingen en zijn in de uitkomst dus gericht op *performance-based* wetgeving. In de wetgeving rondom de structuurvisie wordt dit omschreven als: 'de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid' en in de omgevingsvisie iets uitgebreider: 'de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied' en 'de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid'. Ook wordt in beiden Memories van toelichting aangegeven dat er zo min mogelijk gebruik gemaakt moet worden van procedurele elementen en vormvereisten in de visie. In die zin verschillen de wetgevingen rondom de structuurvisie en de omgevingsvisie niet zoveel van elkaar in *performance-based* en *condition based* wetgeving, naast dat de omgevingsvisie dus een samenvoeging is van meerdere structuurvisies en beleidsvisies en de structuurvisie gebaseerd is op 'een goede ruimtelijke ordening' en de omgevingsvisie op 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn'.

5.3 Deelvraag 2

Hoe zijn de condition-based en performance-based wetgeving in de Wro en de Omgevingswet uitgewerkt in bestemmingsplannen, omgevingsplannen, structuurvisies en omgevingsvisies in de praktijk bij Nederlandse gemeenten?

Nu de wetten naast elkaar gelegd zijn, is het belangrijk om de uitwerking per gemeente te bekijken. Het blijkt dat iedere gemeente de Wro en de Omgevingswet anders kan gebruiken, omdat bijvoorbeeld in de Omgevingswet niet wordt verplicht een proces *performance-based* of *condition-based* in te steken. Allereerst wordt bekeken hoe gemeenten onder de Wro omgingen met *condition-based* en *performance-based* wetgeving en vervolgens wordt er gegaan naar de gemeenten die bezig zijn met de Omgevingswet.

5.3.1. Wet ruimtelijke ordening

Volgens Stam en van Hasselt van de gemeente Den Haag waar het omgevingsplan is opgesteld word je in de Wro meer gedwongen om in middelen en dus *condition-based* te denken. Dit sluit aan bij de inhoudsanalyse in deelvraag 1.

'Je moet die uitvoerbaarheid aantonen, je moet op voorhand al aantonen hoe zo'n plan haalbaar is en dan moet je naar je middelen kijken. Terwijl wij nu de uitvoerbaarheidstoets kunnen doorschuiven. Het plan mag niet evident onuitvoerbaar zijn, maar uiteindelijk pas bij de concrete bouwaanvraag moet je de middelen gaan bekijken (het scheiden van de of- en de hoevraag)' (Stam, interview mei 2016).

‘En bestemmingsplannen hebben nog wel de neiging om soms een beetje ondoorgroendelijk te zijn voor mensen. Als je niet oplet en je hebt een verkeerd gebied te pakken, dan krijg je zo’n stapel papierwerk op je bureau en dan moet je zelf uitzoeken wat allemaal mogelijk is (van Hasselt, interview mei 2016)’.

Den Hartigh van de gemeente Krimpenerwaard, nog bezig onder de Wro, bevestigt dit *condition-based* denken door aan te geven dat er in de gemeente op sommige gebieden een behoudende cultuur is, waarbij veel dingen worden dichtgeregeld, bijvoorbeeld uit angst voor het verlies van landschappelijke kwaliteiten.

De oude bestemmingsplannen in de gemeente Rijssen-Holten zijn erg rigide wat wel duidelijkheid schept aldus Van Lienden. De angst is dat te veel flexibiliteit de omgeving ook kan schaden:

‘Want de flexibiliteit voor de ene is een beperking voor de ander. En dat is wel iets waar wij wel van denken, van het moet niet te ver gaan dat andere geschaad worden (van Lienden, interview, juni 2016)’.

Echter wordt er in de nieuwe structuurvisie van de gemeente Rijssen-Holten al wel flexibiliteit geboden. Voor gebieden die ze transformeren, mag je door de nieuwe structuurvisie allerlei functies combineren.

Wat opvalt is dat in de Wro wel de mogelijkheid wordt geboden om *performance-based* wetgeving in te zetten, maar dit binnen verschillende gemeenten niet gebeurt. De rede hiervoor wordt in de synthese van dit hoofdstuk besproken.

5.3.2. Omgevingswet

De omgevingsvisie in Ommen bevat geen kaarten meer, maar algemene regels (Noltes). Dit wordt juist gedaan om ervoor te zorgen dat de gemeente niet weer precies gaat bepalen hoe het moet. Volgens Noltes geef je alleen maar aan wat je wilt bereiken en niet meer hoe je dat wilt bereiken. Dit is duidelijk gericht op *performance-based* wetgeving en Noltes noemt dit een nieuwe manier van denken.

Lagas, de ex-wethouder van de gemeente Ommen maakt een interessante vergelijking met het onderwijs:

‘Wij kunnen in het onderwijs iedere school vrijlaten hoe hij een leerling naar een bepaald punt te brengen. In de ruimtelijke ordening moet iedereen het op dezelfde manier doen? Nee, het moet passen bij je eigen gemeente en bij je burgerij’ (Lagas, interview mei 2016)’.

Het onderwijs is dus *performance-based* gericht, en de ruimtelijke ordening moet dat volgens Ilona Lagas ook worden.

De omgevingsvisie in Zoetermeer is ook gericht op *performance-based* wetgeving. Het is duidelijk vooral gericht op de hoofdlijnen waar de gemeente heen wil de komende 5, 10 of 15 jaar (De Haas). Wel geeft Den Haas aan dat iedere gemeente zelf kan bepalen hoe gedetailleerd dingen vastgelegd kunnen worden en dus hoe *condition-based* je het proces inricht.

Het idee van de gemeente Zoetermeer is namelijk wel om een aantal principes voor locatiekeuzes vast te leggen, een voorbeeld: nieuwe detailhandel mag alleen nog maar binnen of direct aansluitend aan bestaande centra plaatsvinden (dit is overeenkomstig het provinciale beleid). In die zin is er binnen deze omgevingsvisie op bepaalde punten iets minder vrijheid in het proces doordat deze locatiekeuzes vastliggen.

De omgevingsvisie in Uden bestaat ook uit hoofdzaken:

'Mensen begrepen dat het echt om een ander abstractieniveau ging en dat die stoeptegels en die boom in de latere uitwerkingsprogramma's komen'(De Vaan, interview juni 2016).

Het omgevingsplan van Den Haag bestaat ook voornamelijk uit doelen aldus Stam.

'Wij hebben nu het doel vastgelegd, namelijk een bepaalde geluidsbelasting en dan is het aan de ontwikkelaar om te kijken hoe hij die norm kan halen. Dat kan met een dove gevel, dat kan door op een andere plek te gaan bouwen en zo zijn er tig mogelijkheden om ervoor te zorgen dat hij die geluidsbelasting haalt.' (Stam, interview mei 2016).

Naast omgevingsvisies kunnen omgevingsplannen dus ook vanuit *performance-based* perspectief worden ingestoken. Keim van de gemeente Deventer weerlegt dit deels. Het bestemmingsplan is nu gericht op een ontwikkeling of het is een conserverend plan en deze elementen zullen ook terug moeten komen in een omgevingsplan. Het zal ook een instrument worden waar naast algemene regels, de zorg voor de fysieke leefomgeving wordt neergelegd. Het heeft dus een beheers kant en blijft in die zin voor de gemeente Deventer een plan waarin ook *condition-based* wetgeving terug komt.

'Zo'n omgevingsplan willen wij als een procesdocument inzetten en dan wordt het een zoektocht of je regels moet maken om het gesprek af te dwingen of ga je in bepaalde gevallen gewoon uit van de goede wil en van vertrouwen. Daar zijn wij al een beetje mee aan het experimenteren, zeker bij cultureel erfgoed, dat we soms niet heel dwingend aangeven; dit mag niet, dat mag wel. Maar wel dat wij graag mee willen praten' (Keim, interview juni 2016).

In Deventer wordt dus echt het belang van de combinatie tussen *condition-based* en *performance based* wetgeving aangegeven en dat dit maatwerk per thema vraagt.

Lagas, de ex wethouder van de gemeente Ommen beaamt dit. Volgens haar hebben mensen altijd regels nodig, omdat dit te maken heeft met de relatie van de bescherming van de omgeving en de mensen zelf. Dit hoeft volgens haar niet te betekenen dat het omgevingsplan veel regels gaat bevatten:

'Dikke plannen worden geschreven voor alle dingen die je niet wil. Daar hebben wij de dikke plannen voor. Als je aangeeft hoe je in grote lijnen iets wilt en op basis van die criteria die in je visie staan wat jij de kwaliteit vindt, dan heb je niet meer zo'n pak nodig' (Lagas, interview mei 2016).

5.3.3. Synthese Gedragsverandering

Waar het expliciete verschil tussen het *condition-based* en *performance-based* perspectief in de Wro en de Omgevingswet in de wetgeving zelf niet nadrukkelijk aanwezig is, is het verschil tussen de toepassing bij gemeenten van *condition-based* en *performance based* wetgeving in de Omgevingswet en in de Wro duidelijker zichtbaar. Naar dit verschil relateren verschillende gemeenten, Uden, Den Haag, Zoetermeer, Ommen en Deventer. Keim van de gemeente Deventer slaat hierbij de spijker op zijn kop:

'...de omgevingswet is maar een wet en deze regelt niet dat veranderproces. Ze vinden het wel belangrijk om de instrumenten en de wetgeving daar op te laten aansluiten, zodat wij daar gebruik van kunnen maken, maar het verander proces moet je als organisatie zelf doen' (Keim, interview juni 2016).

Duidelijk hieruit wordt dat er naast de wetsverandering ook een gedragsverandering speelt. Gedrag van de gemeentelijke organisatie heeft invloed op de toepassing van *condition-based* en *performance-based* wetgeving in de Wro en de Omgevingswet. Vaak wordt de Omgevingswet gezien als een stelselherziening in plaats van een wetsverandering.

Veel gemeenten geven aan dat de Omgevingswet in speelt op ontwikkelingen waar de gemeente al midden in zit. Zo geeft Zoetermeer aan dat de Omgevingswet gezien kan worden als vliegwiel. Het zwengelt ontwikkelingen aan die al in gang waren gezet, om daar meer vaart achter te zetten. Ook de gemeente Uden geeft dit aan. Keim van de gemeente Deventer zegt:

'Stel dat die Omgevingswet er niet zou komen, dan gaan wij die ontwikkeling toch door en nu hopen wij dat de Omgevingswet beter gaat faciliteren. Die ontwikkeling die hadden wij al ingezet voordat de Omgevingswet om de hoek kwam kijken' (Keim, interview juni 2016).

John van den Hof, lector van Saxion Bestuur & Recht, kijkt hierbij naar de toekomst:

'Het kan ook zijn dat er in de loop weer gedetailleerde plannen ontstaan, omdat mensen er om vragen' (Van den Hof, interview juni 2016).

Het gedrag kan dus ook in de toekomst veranderen en dit is vervolgens bepalend voor de uitwerking van *performance-based* en *condition-based* wetgeving.

'De insteek was dat de omgevingsvisie niet gewoon een woord was maar een way of working en een mindset' (Engelsman, interview juni 2016).

5.4. Deelvraag 3

In hoeverre is er een verschil in representativiteit, intensiteit van participatie en daadwerkelijke impact die de burgers hebben bij het bestemmingsplan en het omgevingsplan, en de structuurvisie en de omgevingsvisie?

Door middel van interviews is geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Allereerst wordt er ingegaan op burgerparticipatie rondom het opstellen van plannen onder de Wro en onder de Omgevingswet en vervolgens wordt ingegaan op overheidsparticipatie binnen de verschillende gemeenten.

5.4.1. Burgerparticipatie

5.4.1.1 Wet ruimtelijke ordening

Rijssen-Holten

In Rijssen-Holten is een structuurvisie opgesteld. Hierbij heeft veel participatie plaatsgevonden. Er is een aftrapbijeenkomst geweest waarbij mensen zijn uitgenodigd mee te denken. Er zijn inloopavonden en workshops geweest en de mensen zijn op de hoogte gehouden via *social media*.

'...de participatie was heel groot en dat is vinden wij heel positief geweest. Soms merk je dat je ook kunt over participeren, dat je overal mensen bij betreft, dat vind ik persoonlijk niet eerlijk want dan geef je het gevoel dat mensen overal over mee kunnen en mogen meedenken, terwijl dat niet zo is. Dus wij hebben heel duidelijk de momenten en onderwerpen gekozen; hier mag wat van gevonden worden, dit is het moment dus nu nodigen wij mensen uit ' (Van Lienden, interview juni 2016).

Volgens Van Lienden was iedereen erg enthousiast en hebben er veel mensen meegedacht. Het resulteerde er dus wel in dat het moment dat de ontwerpvisie ter inzage ging en de officiële inloopavond belegd werd, er maar 10 mensen waren. Een groot deel van de inwoners had voor dit moment al goed meegedacht.

Krimpenerwaard

In 2015 zijn vijf gemeenten gefuseerd tot wat nu de Krimpenerwaard is. De gemeente bestaat nu uit elf kernen. De identiteit van de nieuwe gemeente lag eigenlijk nog niet vast. Daarom is de gemeente aan de slag gegaan met een samenlevingsvisie. Deze samenlevingsvisie wordt gebruikt voor de toekomstige omgevingsvisie. Dit is gedaan door per kern inloopbijeenkomsten te organiseren. Met de bewoners en instanties is opgehaald wat de kern betekent en waar iedereen denkt dat de kern heen moet. Wat gaat er goed en wat gaat er niet goed? Via bestaande netwerken en via de kranten zijn veel uitnodigingen verspreid. De belangstelling binnen de kernen verschilde. In de ene kern was er weinig opkomst. In kleinere kernen was er heel veel betrokkenheid en veel aanloop. Het abstractieniveau van de visie werd genoemd door Lansbergen als mogelijke rede voor de lage betrokkenheid in sommige kernen. Ook participatiemoedigheid werd genoemd door Den Hartigh, omdat de gemeente hiervoor moet waken. Vaak zijn dezelfde personen op de inloopavonden te zien en er moet dan afgevraagd worden of deze mensen representatief zijn.

Uden, Ommen, Deventer, Zoetermeer en Den Haag

Deze gemeenten zijn allemaal/ hebben allemaal gewerkt in de geest van de Omgevingswet bij het opstellen van een plan of visie. De gemeente Den Haag geeft aan dat er voordat het omgevingsplan werd opgesteld, al veel inloopavonden en bewonersavonden plaatsvonden. Ook in Deventer zijn het wijkontwikkelingsplan, het dorppontwikkelingsplan samen met de bewoners opgesteld.

In Ommen waren ze ook al druk met participatie voordat de omgevingsvisie opgesteld werd. Dit kwam mede doordat het college hier ook sterk voor open stond (Engelsman). In de gemeente Uden is een visie Udenaar de Toekomst opgesteld en was er de G1000, allemaal nog onder de Wro. Participatie wordt in de gemeente Zoetermeer Samenspraak genoemd en dit staat erg hoog in het vaandel. Er is een samenspraaknota opgesteld. De vijf gemeenten waren in de Wro dus al bezig met verschillende participatievormen.

5.4.1.2. Omgevingswet

Participatie komt maar liefst twee keer voor in de Omgevingswet. In artikel 2.1 wordt gesproken over ‘*rekening houden met de rechtstreeks betrokken belangen*’ en in hoofdstuk 16 Procedures over ‘*regels stellen voor participatie van en overleg met derden*’. In de MVT komt het vaker voor. Er wordt hier onder andere gesproken over een paradigmawisseling, vertrouwen, maatwerk en het vroegtijdig betrekken in het proces (VNG, Werkatelier participatie, juni 2016).

Ommen

De gemeente Ommen heeft de participatie rondom de omgevingsvisie grootschalig aangepakt. Allereerst zijn intern door middel van projectgroepen negen thema’s vastgesteld gericht op de missie van Ommen over 10 jaar. Dit resulteerde in een agenda. Met deze thema’s is naar de burgers gegaan en door middel van ronde tafel gesprekken is bij de burgers opgehaald wat er goed ging, wat beter kan en welke rol zij graag zouden spelen binnen de thema’s. Hiermee is de gemeente vervolgens aan de slag gegaan wat heeft geleid tot een concept plan en dit is weer terug gegaan naar de bewoners. Toen is er een grote plenaire bijeenkomst gehouden waarbij per thema nog een keer aangegeven kon worden wat er goed was en wat miste. Na één uur discussie moet er per thema één vertegenwoordiger dit presenteren en dit is vervolgens weer gebruikt om aanpassingen te doen aan het concept. Toen het plan uiteindelijk werd ingediend en de inspraak startte heeft het uiteindelijk gelijk tot 4 zienswijzen, waarvan 2 complimenteus. De rede hiervoor aldus Noltes:

‘Dus een hele andere manier van benaderen, met een leeg iets en alleen onderwerpen beginnen. Zo voorkom je dat je iedere keer hoort wat er niet goed is. Want als je met een concept structuurvisie of concept bestemmingsplan begint dan krijg je alleen maar te horen, hier zijn wij het niet mee eens’ (Noltes, interview mei 2016).

Echter was de opkomst volgens Engelsman variërend. In kleine buurtschappen was de opkomst massaal en in de kern zelf Ommen zelf, was het heel weinig. De representativiteit was dus niet optimaal en toch heeft dit geleid tot zeer weinig zienswijzen. Dit zet weer vraagtekens bij het belang van representativiteit voor het creëren van draagvlak onder de inwoners.

‘De participatievorm zoals Ommen hem heeft gedaan, ik zeg niet dat dat de beste participatievorm is geweest om in Ommen te laten gebeuren, maar er is ook geen blauwdruk voor. Daar moeten gemeenten heel erg voor uit kijken dat er geen blauwdruk is voor de wijze waarop je participatie of burgerinitiatieven kunt vormgeven’ (Engelsman, interview juni 2016).

Engelsman geeft aan dat het heel lastig is om met burgers in gesprek te gaan op zo’n abstractieniveau en over iets nieuws als een omgevingsvisie.

Den Haag

In de gemeente Den Haag heeft het participatieproces op een andere manier plaatsgevonden. Hier is eerst een Notitie Reikwijdte en Detailniveau omgevingsplan Binckhorst opgesteld.

Hierbij heeft er in de inspraakperiode een inloopavond plaatsgevonden om mensen te informeren waar het omgevingsplan over gaat en hoe de bewoners erbij betrokken worden. Het was informatie verstrekken en ophalen en ook werd aangegeven waar mensen bezwaar konden indienen (Van Hasselt, interview mei 2016). In totaal zijn hierbij 11 zienswijzen ingediend, gericht op onder andere flexibiliteit en rechtszekerheid voor de bestaande bedrijven en het beheer van het openbaar groen wat volgens een belanghebbende nog steeds ondanks de organische gebiedsontwikkeling een taak van de gemeente blijft.

In de Binckhorst is een Ronde Tafel waar ondernemers, vastgoedeigenaren, ontwikkelaars en twee bewoners van de bewonersvereniging aan deel nemen. Hierbij worden deelthema's besproken waaronder het Omgevingsplan. De input hierbij is echter beperkt, aldus Van Hasselt omdat je enerzijds veel praat met bedrijven en weinig met de toekomstige bewoners en anderzijds heeft het een bepaald abstractieniveau waar weinig mensen in geïnteresseerd zijn. Ze zijn vooral benieuwd naar de invloed dat het plan op hun heeft. Het feit dat er op dit moment weinig met toekomstige bewoners gepraat kan worden heeft een negatieve invloed op de representativiteit.

Uden

Vanuit eerdere bijeenkomsten over andere onderwerpen ving de gemeente onder andere het volgende opmerking op: "moeten wij alweer die gele memootjes plakken?" Deze opmerking is meegenomen in het proces richting de totstandkoming van de Omgevingsvisie. In Uden is een visie Udenaar de Toekomst opgesteld, door ondernemers inwoners en gemeente. Ook is in oktober 2014 de G1000 geweest. Vanuit deze G1000 zijn er verschillende werkgroepen en is er een zogenaamde "Passiegroep" ontstaan. Deze groepen komen bij elkaar in het, wat inmiddels wordt genoemd het 'Kantelhuis'. Dit is gelegen naast het gemeentehuis. Met leden uit deze groep is overlegd hoe het proces om te komen tot een Omgevingsvisie vorm gegeven zou moeten worden, waarbij recht zou worden gedaan aan betrokkenheid van de burgers. In samenspraak met de burgers is toen bepaald om één bijeenkomst uit het proces te halen. Nadat de terugkoppeling via het raamwerk, in plaats van via een bijeenkomst, had plaatsgevonden is een concept- Omgevingsvisie opgesteld. Deze is ook toegezonden ter terugkoppeling aan de deelnemers van het proces. De burgers hebben dus ook invloed gehad op het participatieproces. De gemeente heeft zelf aangegeven dat het proces naar de Omgevingsvisie een vervolg was op de eerdere bijeenkomsten. Bij bijeenkomst over de hoofdlijnen van de visie liep de gemeente Uden tegen hetzelfde aan als de gemeente Ommen en Den Haag; het abstractieniveau. Er werd echter wel positief gereageerd op het plan en mensen begrepen dat de uitwerking later in de programma's en omgevingsplannen zou komen.

Deventer en Zoetermeer

De gemeente Deventer met het omgevingsplan en Zoetermeer met de omgevingsvisie hebben het participatietraject nog niet doorlopen. Duidelijk is dat zij nog aan het zoeken zijn naar de juiste vorm van participatie. De gemeente Deventer geeft het volgende aan:

'Het zal ook maatwerk worden, je hebt bijvoorbeeld de omgevingsvisie en die wordt opgesteld aan de hand van actuele beleidstukken die wij hebben. Daar heeft al een bepaalde participatie met belangengroepen over plaatsgevonden, dus je moet niet alleen participeren om te participeren, maar het moet altijd wel met een bepaald doel. Als er al over gesproken is en daar is een besluit over genomen en dat verandert niet echt, dan gaan wij het er niet weer over hebben, althans niet weer actief' (Keim, interview juni 2016).

Ook de gemeente Zoetermeer geeft aan dat maatwerk erg belangrijk is bij het bepalen van de participatiestrategie:

‘Maar het blijft gewoon zo dat je bij ieder project, of ieder beleidsdocument je moet zoeken naar de juiste vorm van samenspraak...Er zullen gebieden zijn waar de nadruk ligt op consolideren, daar is niet veel aan de hand en daar zal je misschien ook niet veel reactie uit krijgen. En er zullen gebieden zijn, waarin je misschien dingen voorstelt, waarvan wij nu denken van dat hebben wij goed onderbouwd en dat is eigenlijk logisch, maar waar je een vorm van weerstand in gaat vinden’ (De Haas, interview juni 2016).

5.4.1.3. Synthese Burgerparticipatie

Bij alle gemeenten, inclusief de gemeenten die nog werken onder de Wro, wordt burgerparticipatie actief toegepast. De gemeente Ommen heeft bij het opstellen van de omgevingsvisie juist een uitgebreid participatietraject doorlopen, wat nog niet eerder op zo’n niveau is toegepast. Een vergaande vorm van burgerparticipatie heeft plaatsgevonden in Uden, waarbij zelfs bij het inrichten van het participatieproces is meegedacht door de burgers. De gemeente Den Haag deed voordat het omgevingsplan werd opgesteld ook al aan inloopavonden en informatiebijeenkomsten. Het verschil tussen het proces rondom het Omgevingsplan is dat de gemeente nu zelf ook nog met vraagtekens zit en op dat moment al naar buiten treedt. Ook wordt er meer duidelijkheid gegeven over het proces. Het verschil tussen burgerparticipatie in de Wro en in de Omgevingswet zit hem in de intensiteit, een andere invulling van het proces. Eerder wordt naar buiten getreden, zelfs wanneer het participatietraject nog niet vast ligt en de gemeente nog zelf met vraagtekens zit. De impact van burgers, die zij nu ook hebben op het proces, wordt hierdoor vergroot. Dit sluit aan bij het volgende citaat van Snijders (Tonnaer)

‘Eerst maar eens alle meningen van buiten ophalen en kijken wat er speelt in de samenleving en dan is het input voor jouw plan in plaats van dat je eerst een plan gaat maken. Het is een omkering van de volgorde’ (Snijders. Interview mei 2016).

De participatieprocessen rondom het opstellen van de plannen en visies zijn op verschillende manieren aangepakt en dit sluit aan bij de uitspraken van onder andere Den Haas en Keim over maatwerk. Verschillende gemeenten, onder de Wro en de Omgevingswet, hebben gesproken over participatiemoedigheid en het abstractieniveau. Burgers zijn veel meer geïnteresseerd in wat er in hun nabije omgeving gebeurt dan in een globaal plan voor de gehele leefomgeving. Ook is in Den Haag, Ommen en de Krimpenerwaard gesproken over een variërende opkomst binnen de gemeente. Representativiteit en participatiedeelname wordt in het gedachtegoed van de Omgevingswet misschien wel nog belangrijker. De burger moet vroeger in het proces meegenomen worden, maar de gemeenten geven aan dat het vaak dezelfde burgers zijn die meedenken en de opkomst binnen verschillende gemeenten variërend is. De resultaten uit dit onderzoek geven ook een andere kijk op representativiteit. Bij de gemeente Ommen was de representativiteit niet erg hoog, en toch zijn zeer weinig zienswijzen ingediend. Bij de gemeente Den Haag is gebruik gemaakt van een ronde Tafel met veel verschillende belanghebbenden. Dit heeft geresulteerd in meer zienswijzen dan in Ommen. Dit geeft aan dat het niet vanzelfsprekend is dat meer representativiteit zorgt voor minder zienswijzen. De inrichting van het proces is een van de factoren die hier ook van invloed op is.

5.4.2. Overheidsparticipatie

5.4.2.1. Wet ruimtelijke ordening

Overheidsparticipatie komt terug in het gedachtegoed van de Omgevingswet. De vraag die nu beantwoord wordt is, in hoeverre dit gedachtegoed bij gemeenten onder de Wro ook al terug te vinden is.

Rijssen-Holten

'Dit is een hele ondernemende gemeente, waarbij de verantwoordelijkheid voor ons heel laag ligt' (Van Lienden, interview juni 2016).

Volgens Van Lienden past de manier van werken van de Omgevingswet, ruimte geven aan initiatieven, heel erg goed bij de gemeente. Ze zijn erg blij dat de wet hier straks in gaat voorzien. In de gemeente wordt verwacht dat je je verantwoordelijkheid neemt en samen goed overlegt over wat de beste oplossing is. Wanneer een initiatiefnemer komt met een idee wat eigenlijk niet te realiseren valt, wordt niet gezegd dat het niet kan en dat ze iets anders moeten indienen, maar er wordt samen gekeken naar wat wel kan. De belemmering die zij in de Wro voelen om overheidsparticipatie door te zetten is vanuit de (oude) rigide bestemmingsplannen die er liggen.

Krimpenerwaard

Ook de gemeente Krimpenerwaard probeert overheidsparticipatie te stimuleren. De gemeente vraagt bij initiatieven steeds meer aan de initiatiefnemers om zelf draagvlak te creëren binnen de buurt. Ondanks de iets behoudende cultuur binnen de gemeente, uit angst voor aantasting van landschapskwaliteiten, ontstaat er mooie initiatieven zoals theetuinen op boerderijen. De gemeente werkt nu met een extern bureau aan een koersdocument om te bepalen waar de gemeente met het beleid heen wilt.

'Stel dat uit het koersdocument volgt dat wij een behoudende gemeente zijn en dat wij niet alles willen overlaten aan de maatschappij, maar zelf als gemeente toch nog die sturende rol willen houden ... Dan heeft dat ook gevolgen voor hoe jij je omgevingsplan gaat opstellen' (Den Hartigh, interview juni 2016).

Binnen de Wro zijn dus gemeenten ook bezig met overheidsparticipatie. Zoals van Liempt aangeeft, gaat de Omgevingswet ook in deze ontwikkeling voorzien.

5.4.2.2. Omgevingswet

De overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie past in het gedachtegoed van de Omgevingswet. De vraag is hoe de gemeenten die al omgevingsplannen en visies hebben opgesteld, omgaan met overheidsparticipatie en of de Omgevingswet daadwerkelijk zorgt voor meer overheidsparticipatie.

Den Haag

Stam geeft aan dat er door middel van het omgevingsplan duidelijkheid op voorhand geven wordt, over de thema's waar je wellicht iets mag afwijken van de norm, maar dan zijn er andere thema's waar extra op gescoord moet worden. Een omgevingsplan zal gebruiksvriendelijker zijn en duidelijkheid bieden over de mogelijke kansen. Over de gebruiksvriendelijkheid is ook met verschillende marktpartijen in gesprek gegaan hoe zij het document prettig zouden vinden om mee te werken (van Hasselt, interview juni 2016).

'Het college zet sterk in op Haagse kracht en daarmee bedoelen ze eigenlijk van de initiatieven vanuit Den Haag of vanuit de markt. Je merkt dat rol van de overheid daarmee ook verandert. Wij zijn niet overal aan tafel even leading. Je bent zelf ook aan het participeren' (Van Hasselt, interview juni 2016).

Zoetermeer

Zoetermeer heeft het participatietraject nog niet doorlopen maar stelt wel dat overheidsparticipatie binnen de gemeente plaatsvindt. Er zijn talloze initiatieven en wat de gemeente hen meegeeft is dat ze ook zelf moeten nadenken over samenspraak. Den Haas stelt dat loslaten enerzijds tot goede initiatieven met veel draagvlak kan leiden, maar een initiatiefnemer zal hoofdzakelijk vanuit eigen belang denken, terwijl de gemeente altijd vanuit het algemeen belang handelt.

'Dan is de vraag, hoe gekleurd wordt op een gegeven moment zo'n samenspraak bijeenkomst dan georganiseerd en wie worden er uitgenodigd. Als je weet dat je een aantal tegenstanders hebt en die worden niet uitgenodigd(...) daar kunnen wij natuurlijk ook geen waarde aan ontlenuen'(De Haas, interview juni 2016).

De huidige tijdsgeest, met de digitalisering en de toenemende mondigheid vanuit de burger, verlangt van de gemeente een andere werkwijze. Een kritische noot gericht op deze tijdsgeest en de Omgevingswet komt van Den Hof:

'Modificerende wetgeving, wetgeving waarmee je een maatschappelijke verandering in gang zet, dat is heel lastig, dat kan op onderdelen wel. Je kan met fiscale wetgeving bijvoorbeeld proberen dingen in gang te zetten. Maar met zo'n enorme wet proberen een maatschappelijke tendens van vooral individualisering, maar vooral ook het steeds meer gebruik van online communicatie en om dat te keren met wetgeving, terwijl het eigenlijk een mondiale tendens is, daar geloof ik niet in..' (Van den Hof, interview juni 2016).

Het burenccontact is volgens hem tegenwoordig veel minder en mensen vinden dat de overheid moet op treden wanneer de buurman overlast veroorzaakt. Op dit niveau werkt de Omgevingswet dus niet volgens hem. Een andere vorm van overheidsparticipatie waarbij burgers met initiatief komen, is wel iets waar Van Den Hof in gelooft. Het is goed dat mensen bij eigen initiatief moeten aantonen of er draagvlak voor is in de buurt.

Deventer

De gemeente Deventer heeft ook het participatietraject nog niet doorlopen. Kranendijk geeft aan dat overheidsparticipatie wel aanwezig is, maar dat er nog niet gestructureerd mee om wordt gegaan. Intern is hier nog geen structuur voor, en dan is het lastig om binnen het systeem een goede modus te vinden. Keim geeft aan dat overheidsparticipatie terug te zien is in de wijkenaanpak Wij Deventer, waarbij er ook wijkmanagers zijn waar mensen met initiatieven naar toe kunnen. De Omgevingswet gaat faciliteren in overheidsparticipatie. De vraag volgens Kranendijk is wel aan hoeveel ruimte de burgers van Deventer behoefte hebben:

'In Deventer vind ik het soms nog wel eens lastig dat wij wel uitstralen dat wij heel uitnodigend zijn en open staan daarvoor. Maar als het puntje bij paaltje komt, is het best nog wel lastig om alles te regelen. In de boodschap moet je daar goed over nadenken. Wat je wilt uitstralen en hoeveel beweegruimte je wilt geven' (Kranendijk, interview juni 2016).

Dit sluit goed aan bij de term verwachtingsmanagement die Ilona Lagas in het interview benadrukte.

Deventer is dus nog bezig in een zoektocht naar hoe zij het beste om kunnen gaan met overheidsparticipatie. Ze focussen vooral op het proces, wat volgens Keim belangrijker is dan het instrument. Het gesprek rondom het instrument is volgens hem veel belangrijker.

Ommen

Engelsman en Lagas schetsen een voorbeeld in Ommen waarbij op voorhand niet duidelijk voor bewoners was wat onder draagvlak verstaan werd bij het initiatief. Is dat een briefje door de bus bij de burens of samen tot een overeenkomst komen?

'Waar moet je dan de kaders geven? Want als je kaders geeft, beperk je ook weer. En wat ga je dan doen, ga je dan kaders zetten dat mensen richting draagvlak moeten gaan? Of zeg je van nee, men moet de buurt gewoon informeren. Waar ligt het? En dat is het probleem' (Engelsman, interview juni 2016).

Engelsman geeft aan dat voor het proces naar de omgevingsvisie niet veel overheidsparticipatie plaatsvond, waarbij er echt voorstellen ontstonden. Dat zat niet in de aard van de burgers. Door de komst van de omgevingsvisie, het proces daar naar toe en doordat de organisatie op een andere manier is gaan werken, is er een vertrouwensband gecreëerd tussen de gemeente en de burgers. Door de ideeën van de burger serieus te nemen en duidelijk aan te geven wat je ermee doet, wat hun invloed kan zijn en wat het resultaat is van de gesprekken, is dit gevormd en komen er meer initiatieven van de grond.

Lagas verwoordt de ambitie van de gemeente Ommen:

'We moeten van de vinkcultuur af. Met het afstrepen van lijstjes. We moeten naar de vonkcultuur. Van wauw wat een goed idee en hoe gaan wij dat idee realiseren' (Lagas, interview, juni 2016).

Uden

In de gemeente Uden hebben de bewoners en de gemeenten allebei behoefte aan ruimte voor initiatief. In de G1000 heeft de gemeente aangegeven de burgers ruimte te geven. Volgens De Vaan past het dan niet als de gemeente dit vervolgens dicht gaat timmeren.

'Ik denk ook echt dat het op weerstand stuit en terecht. Dan heb je eerst het touwtje laten vieren, dan zal je het nu weer aan trekken. Dus de behoefte is er denk ik wel. Het is ook wel een verandering die al een hele tijd geleden is ingezet en wij zijn er nog niet hoor, maar die is er wel' (De Vaan, interview, juni 2016).

Snijders (Tonnaer) omschrijft deze ontwikkeling als een omkering van de volgorde. Eerst meningen ophalen en dan een plan opstellen in plaats van een plan opstellen en vervolgens naar buiten treden.

5.4.2.3. Synthese Overheidsparticipatie

Veel gemeenten geven aan dat de Omgevingswet een ontwikkeling versterkt die al een tijdje terug is ingezet. Het past binnen de huidige tijdsgeest. Gesteld kan worden dat de gemeente Rijssen-Holten een gemeente is die zonder omgevingsplan of omgevingsvisie al in de geest van de Omgevingswet werkt op het gebied van overheidsparticipatie. De gemeente Krimpenerwaard is daarentegen nog aan het zoeken door middel van het opstellen van een koersdocument, naar hoe zij overheidsparticipatie gaan inrichten in de gemeente. Den Haas vanuit de gemeente Zoetermeer geeft aan dat loslaten wel tot mooie initiatieven kan leiden, maar een initiatiefnemer zal hoofdzakelijk vanuit eigen belang denken. Dit sluit aan bij de constatering in de synthese in de vorige deelvraag. Representativiteit gaat enerzijds een grotere rol spelen wanneer burgerparticipatie en overheidsparticipatie ook een grotere rol gaan spelen in beleid. Anderzijds is de vraag wat de invloed is van representativiteit is op het aantal zienswijzen/ weerstand tegen initiatieven.

Daarnaast is het verwachtingsmanagement volgens Lagas erg belangrijk en de gemeente Deventer geeft aan dit lastig vinden. Het is belangrijk om na te denken hoeveel ruimte je wilt geven en hoeveel beweegruimte je wilt geven. De uiteindelijke impact van de burger en de intensiteit van het proces moeten op voorhand duidelijk zijn. Het is daarbij belangrijk om het proces niet in te richten in de 'vinkcultuur' zoals Lagas dat benoemt maar uit te gaan van de 'vonkcultuur'. Dit sluit aan bij *performance-based* wetgeving waarbij niet gekeken wordt of het initiatief voldoet aan specifieke eisen, maar er juist bekeken wordt of het initiatief past binnen de hogere doelen en daar het proces door maatwerk op ingericht wordt.

De vertrouwensband tussen overheid en burger wordt door Engelsman van de gemeente Ommen aangehaald als essentieel onderdeel van de toepassing van overheidsparticipatie. De Omgevingsvisie in Ommen heeft overheidsparticipatie versterkt doordat het proces bij het opstellen van de omgevingsvisie gezorgd heeft voor een goede vertrouwensband tussen gemeente en burger.

Conclusie & discussie

Wat zijn de belangrijkste bevindingen en hoe sluiten deze bevindingen aan bij de hoofdvraag?

6. Conclusie

De hoofdvraag die bij dit onderzoek centraal stond is:

Wat is de relatie van de ontwikkeling van de Wro naar de Omgevingswet, gekoppeld aan condition en performance-based wetgeving, met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie op gemeentelijk niveau?

Door Hartmann en Albrecht (2014) wordt gesuggereerd dat *performance-based* wetgeving zorgt voor meer flexibiliteit en ruimte geeft aan participatie in het proces. Zoals eerder gezegd kunnen gemeenten die in het gedachtegoed van de Omgevingswet werken, inderdaad inzetten op *performance-based* wetgeving. De omgevingsplannen/omgevingsvisies zijn dan meer gericht op doelen, algemener en de manier waarop deze doelen bereikt kunnen worden is een afweging. Wanneer dit proces open ligt, zoals bij de omgevingsvisie van de gemeente Ommen, waarbij met alleen hoofdthema's al naar buiten is getreden, kan de intensiteit van het participatieproces vergroot worden. Er is immers nog veel ruimte om in te spreken en ook de impact kan vergroot worden. Toch kan een gemeente er voor kiezen om in de Omgevingswet door *condition-based* aspecten het wetgevingsproces vast te leggen. De hypothese die volgt vanuit het conceptueel model dat de Wro gericht is op *condition-based* wetgeving en burgerparticipatie en de Omgevingswet gericht op *performance-based* wetgeving en overheidsparticipatie is dus deels waar. De hypothese volgt namelijk het gedachtegoed van de Omgevingswet, maar het is niet zo de Omgevingswet dus automatisch voor deze ontwikkeling zorgt. Wanneer er wel sprake is van *performance-based* wetgeving in de visies en plannen is er wel meer flexibiliteit en ruimte voor participatie.

Een kanttekening hierbij is, zoals verschillende gemeenten aangeven, dat burgers behoefte hebben aan regels en dat door regels de leefomgeving beschermd kan worden. Dit punt sluit aan bij het artikel van Buitelaar en Sorel (2010). De gemeente Den Haag pleit daarom ook voor een combinatie tussen *condition-based* en *performance-based* wetgeving. Maar het aantal regels moet volgens Lagas van de gemeente Ommen wel zo veel mogelijk teruggedrongen worden, want zoals zij aangeeft; dikke plannen worden geschreven voor dingen die je niet wilt. De stelling die uit deze masterscriptie volgt is:

DE OMGEVINGSWET IS GERICHT OP WAT MAG EN NIET OP WAT NIET MAG.

Deze stelling wordt nu beargumenteerd door conclusies uit de deelvragen te belichten.

6.1. Gelijkenissen en verschillen Wro en Omgevingswet

Vaak wordt genoemd dat door wetsverandering van de Wro naar de Omgevingswet veel gaat veranderen in het omgevingsrecht. Alle bestemmingsplannen worden één omgevingsplan en alle structuurvisies worden één omgevingsvisie. Juridisch gezien zijn er inderdaad verschillen tussen wetgeving rondom omgevingsplannen en bestemmingsplannen. Vanuit het proces zijn bestemmingsplannen meer *condition-based* gericht dan omgevingsplannen, maar het is in essentie nog steeds mogelijk om omgevingsplannen te maken met veel *condition-based* aspecten in het proces. Gemeenten die padafhankelijk zijn en graag vasthouden aan het vertrouwde rigide beleid, kunnen dit tot op zekere hoogte behouden. In de uitkomst, of het plan zijn er overeenkomsten. Bestemmingsplannen en omgevingsplannen zijn allebei gericht op doelen, bestemmingen of functies, en dus *performance-based*. Voor het bestemmingsplan is dit gericht op 'een goede ruimtelijke ordening' en bij het omgevingsplan op 'regels voor de fysieke leefomgeving' en 'een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn'. Het verschil zit hierbij in de integraliteit die bij het omgevingsplan beter geborgd is. De structuurvisie en de omgevingsvisie zijn allebei visiedocumenten en dus *performance-based* gericht.

Ook bij deze visies geldt dat het uiteindelijke doel zoals bij het bestemmingsplan en het omgevingsplan verschilt. De hypothese veronderstelde dat er in de Wro *condition-based* wetgeving zou zijn en in de Omgevingswet *performance-based*. Dit onderzoek laat zien dat het ook mogelijk is om in de Wro *performance-based* te denken en in de Omgevingswet *condition-based*. Wel wordt door onder andere uitstel van onderzoekslasten en gedachtengoed van de Omgevingswet, gestimuleerd meer globale plannen te maken.

De uitwerking van plannen en visies bij verschillende gemeenten is belangrijk om te bekijken, omdat in essentie dus binnen de Wro en de Omgevingswet beiden wetgevingen mogelijk zijn. De invulling van de visies en plannen is sterk afhankelijk van de zittende bestuurder en de gemeentelijke ambities. Naast wetsverandering wordt hierom ook gesproken over een gedragsverandering. “*De Omgevingswet is maar een wet en regelt niet het veranderproces*” (Keim). Dit veranderproces is gericht op overheidsparticipatie en flexibelere wetgeving, wat aansluit bij de huidige tijdsgeest. De gedragsverandering is door sommige gemeenten zonder dat er nog enige sprake was van de Omgevingswet al in gang gezet. Voor deze gemeenten kan de Omgevingswet als een vliegwiel fungeren, om deze ontwikkeling aan te zwengelen. Andere gemeenten geven aan dat ze de Omgevingswet niet nodig hebben om deze ontwikkeling door te maken. In plaats van dat de wet zelf en alleen zorgt voor meer *performance-based* wetgeving, is het dus de gedragsverandering die dit uiteindelijk waar maakt. De gedragsverandering is **gericht op wat mag**. Wanneer je een omgevingsvisie of omgevingsplan inricht op **wat partijen niet mogen**, zullen er uiteindelijk erg veel regels zijn en zullen de plannen ondoorgrondelijk worden.

6.2. Burgerparticipatie naar overheidsparticipatie

Burgerparticipatie maakt deel uit van het ruimtelijk beleid bij de gemeenten onder de Omgevingswet, maar ook al onder de Wro, zoals in Rijssen-Holten waar ze voor de structuurvisie een uitgebreid participatietraject hebben doorlopen. Op het werkatelier participatie (zie bijlage 5) werd genoemd dat burgerparticipatie niet vaak voorkomt in de Omgevingswet zelf. Wel wordt het genoemd in de MvT. Hierin wordt gesproken over een paradigmawisseling, vertrouwen, maatwerk en het vroegtijdig betrekken van burgers. Dit weerspiegelt het gedachtegoed van de Omgevingswet en de net genoemde gedragsverandering. Een verschil tussen participatie rondom bestemmingsplannen en structuurvisies, en omgevingsplannen en omgevingsvisies in de praktijk heeft betrekking op de intensiteit. Ondanks dat in de Wro de intensiteit van participatie ook hoog kan zijn, wordt er onder de Omgevingswet, zoals ook in de MvT staat, vaker eerder naar buiten getreden, zelfs wanneer het participatietraject nog niet vast ligt en de gemeente nog zelf met vraagtekens zit. De impact van burgers, die zij nu ook hebben op het proces, wordt hierdoor vergroot. Doordat in de MvT en dus in het gedachtegoed van de Omgevingswet staat dat burgers vaker en vroegtijdig betrokken moeten worden, gaat representativiteit een grotere rol spelen. Representativiteitskwesities spelen nu al een rol, omdat op bijeenkomsten vaak dezelfde mensen aanwezig zijn en binnen een gemeente de opkomst per kern kan verschillen.

De overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie is een ontwikkeling die bij verschillende gemeenten al voor de bekendmaking van de Omgevingswet speelde. De Omgevingswet kan deze ontwikkeling faciliteren en/of stimuleren volgens gemeenten. Daarnaast zijn zij het er ook over eens dat zonder Omgevingswet, deze ontwikkeling ook had doorgezet omdat het past bij de huidige tijdsgeest. Echter in een vorm van zelfredzaamheid met persoonlijk contact tussen burgers over bijvoorbeeld overlast, gelooft Van den Hof niet. Hij ziet de Omgevingswet op dat niveau als een modificerende wetgeving die niet aansluit bij de tijdsgeest van individualisering en digitalisering. Initiatiefnemers die zelf moeten aangeven hoeveel draagvlak er is voor hun initiatief is volgens hem wel iets wat werkt. Ook stelt Den Haas van de gemeente Zoetermeer dat initiatiefnemers vooral vanuit eigen belang denken en dat de samenspraak op die manier gekleurd en niet representatief wordt.

Lagas benadrukt dat verwachtingsmanagement over de impact en intensiteit van het proces erg van belang is. Als gemeente moet je je afvragen hoeveel ruimte je wilt bieden aan de burgers en of je je beleid inricht op **wat partijen mogen of wat partijen niet mogen**.

7. Discussie

Deze discussie bevat een reflectie op methodologisch en theoretisch gebied. Tot slot zijn er aanbevelingen voor verder onderzoek en voor gemeenten.

7.1 Methodologische reflectie

Net zoals dat gemeenten zoekende zijn naar hun participatiemethodiek en de implementatie, is in dit onderzoek ook erg gezocht naar de best passende onderzoeksmethode. Hoe kan het beste het onontgonnen terrein (de Omgevingswet) onderzocht worden? In eerste instantie zou ook het perspectief van de burgers onderzocht worden, maar aangezien veel gemeenten zelf geen namen kunnen geven van participanten en het participatietraject bij sommige gemeenten ook nog niet heeft plaatsgevonden, is dit achterwege gelaten. Ondanks deze zoektocht gedurende dit onderzoek is de, vooraf in de onderzoekethiek³ aangegeven, betrouwbaarheid van het onderzoek gecreëerd. Dit is onder andere gebeurd door het gedetailleerd opschrijven van de stappen in de inhoudsanalyse en de bijgevoegde analyses van de wetgeving. Ook door de beschrijving van de procedure rondom de interviews is dit bevestigd.

Zorgen voor overdraagbaarheid of generaliseerbaarheid was niet het hoofddoel van dit onderzoek. Het voornaamste doel was om bij te dragen aan de discussie welke wetgeving het beste aansluit bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie en niet om er achter te komen hoe alle Nederlandse gemeenten in de Wro en Omgevingswet opereren. Dit is ook te zien aan de conclusies en de uitwerking van de resultaten. Alle imput vanuit de verschillende interviews werden gebruikt als voeding in deze discussie en er werden weinig vergelijkingen gemaakt tussen verschillende gemeenten. De rol van de provincies werd aan het begin van het resultatenhoofdstuk geschetst. Aangezien in dit stadium van de ontwikkeling van de Omgevingswet vooral de gemeentelijke ambities bepalend zijn en het hoofddoel van dit onderzoek niet gericht is op generaliseerbaarheid, is deze rol niet uitgebreid behandeld.

In dit onderzoek is geprobeerd de cultuur, behoudend of vooruitstrevend, binnen de verschillende gemeenten te onderscheiden. Door interviews goed te analyseren en waar het kon meerdere mensen te interviewen is getracht dit te achterhalen. Toch is het oordeel over de cultuur binnen een organisatie wel erg persoonsafhankelijk, wat uiteindelijk de bevestigbaarheid van resultaten kan verminderen. De bevestigbaarheid van de resultaten uit de inhoudsanalyse is door de interessante discussies met Thomas Hartmann echter vergroot.

Het uitgangspunt was om gemeenten binnen twee provincies te onderzoeken en twee expertinterviews te doen. Gedurende dit onderzoek ontstond via een van de respondenten de mogelijkheid om het participatieatelier van VNG bij te wonen en ook was het mogelijk om een interview te plannen met een gemeente buiten deze twee provincies (in Uden). Uiteindelijk heeft deze open houding van de onderzoeker en de respondenten die zelf met ideeën voor vervol ginterviews kwamen, positief uitgewerkt en hebben deze twee extra mogelijkheden positief bijgedragen aan de resultaten van dit onderzoek en dit heeft ook de geloofwaardigheid van de resultaten vergroot. Een kanttekening bij de geloofwaardigheid van dit onderzoek is er echter wel.

³ De aspecten van de onderzoeksethiek (terug te lezen in paragraaf 3.5.) zijn nu onderstreept

De gemeenten die gebruikt zijn in dit onderzoek zijn namelijk voorlopers en zij hebben er zelf voor gekozen om nu al aan te slag te gaan met de wets- en gedragsverandering. Dit zou van invloed kunnen zijn op de resultaten over de inzet van het proces en de ambitie van de gemeenten. Het zou kunnen zijn dat gemeenten die later (rond 2018) starten met het invoeren van de wet minder ambitieus zijn en een andere invulling geven aan de omgevingsplannen en omgevingsvisies. Omdat in dit stadium van de implementatie van de wet al onderzoek is gedaan, wordt dit risico gelopen.

Al met al was dit een erg uitdagend onderzoek, omdat de uitvoering van de Omgevingswet nog maar in de kinderschoenen staat en hier nu al onderzoek naar gedaan werd. Het onderzoek was op deze manier erg relevant en het kan hopelijk gemeenten helpen die nog met de Omgevingswet aan de slag gaan.

7.2 Theoretische reflectie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek was gericht op een bijdrage aan de discussie over welke wetgeving het beste aansluit bij burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Door de wetgeving van Nederland in de praktijk te bekijken en te vergelijken was het mogelijk conclusies te trekken die bij kunnen dragen aan deze discussie.

De relevantie van het onderzoek en de koppeling met *condition-based* en *performance-based* wetgeving werd door verschillende gemeenten bevestigd. Zonder er in het interview naar te vragen, kwamen verschillende gemeenten zelf met de termen; middel denken (*condition-based*) en doel denken (*performance-based*).

Kernpunten van burgerparticipatie die genoemd werden door Loyens en van de Walle (2006) en Edelenbos en van Buuren (2008) kwamen terug in de interviews. Veel gemeenten gaven aan te worstelen met de vraag hoeveel ruimte, impact, ze de burgers willen geven en hoe zij het proces, de intensiteit, willen vormgeven. Ook representativiteit was een thema wat vaak genoemd werd door respondenten en wat opviel was dat vooral het woord participatiemoetheid vaak viel bij de interviews. Participatiemoetheid is in dit onderzoek gekoppeld aan het thema representativiteit en participatiedeelname. Bij de huidige ontwikkeling naar een participatiemaatschappij is het volgens gemeenten belangrijk om rekening te houden met de behoefte en bereidheid van burgers om te participeren.

7.3 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komen aanbevelingen voor gemeenten en voor verder onderzoek naar voren.

7.3.1. Aanbevelingen gemeenten

De Omgevingswet wordt gezien als de grootste herziening ooit van wet- en regelgeving op het gebied van ruimte. Het is dus belangrijk om vroegtijdig te beginnen met het voorbereiden op deze herziening. Uit dit onderzoek blijkt dat deze herziening niet alleen een wetsverandering betreft, maar een gehele stelselwijziging waarin het gedachtegoed een essentiële rol speelt. Aan gemeenten dus de aanbeveling om niet achterover te leunen. Juist de organisatorische verandering, het integraal werken en om kunnen gaan met flexibiliteit, vergt een intensief proces. Simpelweg het bundelen van bestemmingsplannen door er een nietje in te zetten en te benoemen als omgevingsplan sluit hier niet bij aan. Gemeenten kunnen deze nieuwe Omgevingswet gebruiken als vliegwiel, startpunt, of stimulant om een gedragsverandering door te maken die aansluit bij de huidige tijdsgeest. Een tijdsgeest waarbij plannen niet vast staan maar dynamische stukken zijn en op deze manier aansluiten bij nog onbekende ontwikkelingen die ons te wachten staan in de toekomst.

Nederland bestaat uit 390 gemeenten en het mag duidelijk zijn dat iedere gemeente anders is. In dit onderzoek zijn zeven verschillende gemeenten behandeld en binnen deze gemeenten was al een verscheidenheid te zien aan participatievormen, plannen en visies. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet want door in te zetten op maatwerk, kan de lokale en regionale kwaliteiten versterkt worden. Het gedachtegoed van de Omgevingswet is een algemeen gedachtegoed en door iedere gemeente anders in te vullen. Gemeenten met een meer behoudende cultuur, hoeven hierdoor niet geforceerd naar buiten te treden en uit te stralen dat alles mogelijk is. In het werkatelier participatie van VNG sprak Maarten Hoorn over vier verschillende vormen van overheidsparticipatie. Een rechtmatige overheid, een presterende overheid, een netwerkoverheid en een participerende overheid. Vier verschillende rollen die de overheid kan aan nemen en iedere gemeente moet hierin een rol kiezen die het beste aansluit bij de lokale cultuur en organisatie.

Zoals in de inleiding is gezegd, zijn er tal van bijeenkomsten die nu georganiseerd worden om kennis te delen over de Omgevingswet. Ook uit interviews bleek dat de voorlopende gemeenten vaak bij andere gemeenten worden uitgenodigd om te spreken over hun ontwikkeling en dat door het hele land. Echter kennen gemeenten binnen regio's elkaar vaak het best en kunnen elkaar ook het beste voorzien van advies en kennis. Om deze reden en om voorlopende gemeenten te ontlasten (en op die manier misschien te demotiveren) is het verstandig om regionaal kennis te delen in plaats van landelijk. Per regio kan een voorlopende gemeente nog steeds adviseren, maar deze gemeente hoeft dan niet voor projecten het hele land door.

7.3.2. Aanbevelingen verder onderzoek

Vanuit het perspectief van de gemeente is dit onderzoek aangevlogen. Echter bestaan er nog andere perspectieven die ook interessant zijn voor dit thema. De burgers kunnen, uiteraard in een later stadium, wanneer er vaker participatietrajecten hebben plaatsgevonden rondom omgevingsplannen en omgevingsvisies, ondervraagd worden naar hun ervaring met de invoering van deze stukken. Hebben zij meer invloed uit kunnen oefenen op de inhoud en het proces richting deze plannen of visies of blijft dit hetzelfde? Dit zal voor een gemeente die al veel intensieve participatie toepast anders zijn dan voor gemeenten die hier nog niet mee werken. Het is dan belangrijk om het vertrekpunt en de veranderopgave van verschillende gemeenten goed in beeld te houden. Ook kan vanuit het perspectief van de burger onderzocht worden of zij door de nieuwe visies/ plannen vaker met initiatief komen. In dit stadium van de Omgevingswet is dit nog niet te onderzoeken.

Rechtszekerheid is een thema dat één keer voor kwam in een interview en geen thema was binnen dit onderzoek. Wel kan dit verbonden worden aan flexibiliteit. Wanneer een gemeente in zet op flexibiliteit, wat gebeurt er dan met de rechtszekerheid? Heeft dit te maken met de pad afhankelijkheid bij sommige gemeenten tegenover het genereren van flexibel beleid? Een interessant thema, dat in het vervolg gekoppeld kan worden aan dit onderzoek.

Tot slot is representativiteit een erg interessant thema wanneer het belang van burgerparticipatie en overheidsparticipatie toeneemt. In dit onderzoek is representativiteit wel meegenomen, maar er is geen focus op geweest. Echter uit de bevindingen blijkt dat het zeker waardevol is om nog verder onderzoek te doen naar de rol van representativiteit binnen de overgang van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie en de Wro naar de Omgevingswet.

Literatuurlijst

1. Baker, D. C. & N. G. Sipe & B. J. Gleeson (2006). Performance-Based Planning Perspectives from the United States, Australia, and New Zealand. *Journal of Planning Education and Research*, 25(4), 396-409.
2. Boeije, H. & H. 't Hart & J. Hox (2009). *Onderzoeksmethoden*, 8^e druk, 1- 368.
3. Bouma, G. & M. Duijn & M. van de Klundert (2016), Eindrapportage Pilots Omgevingsvisie. In Opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
4. Bryman, A. (2015). *Social research methods*. Oxford university press, 4th edition, 1-766.
5. Coenen, F. & R. Peppel & J. Woltjer (2001). De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning. *Beleidswetenschap*, 15(4), 313-332.
6. Coglianese, C. & J. Nash & T. Olmstead (2002). Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection. The Social Science Research Network Electronic Paper Collection, 1-23.
7. Djelic, M. L., & S. Quack (2007). Overcoming path dependency: path generation in open systems. *Theory and society*, 36(2), 161-186.
8. Edelenbos, J. (2000). *Proces in Vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over ruimtelijke rojecten in locale democratie (Doctoral dissertation, dissertation) Utrecht, Lemma*.
9. Edelenbos, J. & A. van Buuren (2008). Kennis en Kunde voor Participatie. Dilemma's voor Legitimiteit in de Participatiemaatschappij, 184-213.
10. Epstein, R. A. (1995). Simple rules for a complex world. Harvard University Press. *Constitutional Political Economy*, 9, 151–161.
11. Groothuijse, F. & D. Korsse & B. Schueler (2014). Kroniek van het omgevingsrecht: De weg naar een nieuwe Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad*, 35, 2514-2524.
12. Hartmann, T., & j. Albrecht (2014). From flood protection to flood risk management: Condition-based and performance-based regulations in German water law. *Journal of Environmental Law*, equ015, 1-26.
13. Hays, P. A. (2004). Case study research. *Foundations for research: Methods of inquiry in education and the social sciences*, 217-234.
14. Head, B.W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public policy*, vol 3, nr. 2, 101 – 118.
15. Houwelingen, P. van & A. Boele & P. Dekker (2014). Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. *Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag*, 9-264.
16. Kamphorst, D. A. & M. Pleijte & F. H. Kistenkas & P. H. Kersten (2008). Nieuwe wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?: voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu*, Nr. 69, 128.
17. Kenniscentrum Infomil (2016). <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/structuurvisie/procedure/>. Geraadpleegd 03/2016-06/2016.
18. Kleistra, Y. & G. Walraven (2014). Van eerste overheid naar eerst de burger, maar hoe?
19. Lanen, M. van (2010). Inductief én deductief analyseren bij kwalitatief onderzoek: het geheel is meer dan de delen, 36-42.
20. Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. 1-24.

21. Lowndes, V. & L. Pratchett & G. Stoker (2006). Diagnosing and Remediating the Failings of Official Participation Schemes: The CLEAR Framework. *Social Policy and Society*, 5, 281-291.
22. Loyens, K. & S. Van de Walle (2006). Methoden en Technieken van Burgerparticipatie Strategieën voor Betrokkenheid van Burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling, 1-144.
23. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013). De zes instrumenten van de Omgevingswet.
24. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014a). Factsheet Omgevingswet. Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.
25. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Omgevingswet in thema's. Stelselherziening uitgediept.
26. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010). Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden. Brochure voor bestuurders, Kansen voor bestuurders
27. Moulaert, F. & F. Martinelli & S. González & E. Swyngedouw (2007). Introduction: Social innovation and governance in european cities urban development between path dependency and radical innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209.
28. Nijkamp, P., & K. Kourtit (2013). The "new urban Europe": global challenges and local responses in the urban century. *European Planning Studies*, 21(3), 291-315.
29. Omgevingswet.nl (2016), <http://www.omgevingswet.nl/index.php/wetsvoorstel/artikel-2-4-omgevingsplan/> Geraadpleegd: 03/2016.
30. Oude Vrielink, M., & I. Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 38(11), 377-387.
31. Overheid.nl (2016). Geraadpleegd: 03/2016
32. Pietermaat, M. & J. van der Velde & F. Plantinga & D. van Leeuwen (2011). Handreiking beheersverordening Wro. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1-48.
33. Pleijter, A. R. J. (2006). Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap. Ubbergen: Tandem Felix, 1-243.
34. Rijksoverheid(2016). <https://www.rijksoverheid.nl/> Geraadpleegd: 03/2016
35. Rittel, H. W., & M. M. Webber (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
36. Roorda, C. & M. Verhagen & D. Loorbach & F. van Steenberge (2015). Doe-democratie: niche, visie of hype? Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1-24.
37. Spit, T. & P. Zoete (2009). Ruimtelijke Ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied. Herziene editie.
38. Steen, M. van der & M. Hajer & J. Scherpenisse & O.J. van Gerwen & S. Kruitwagen (2014). Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Faculty FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR). Planbureau voor de Leefomgeving. 1-63.
39. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2016). <https://vng.nl/producten-diensten/publicaties/factsheets/factsheet-ruimtelijke-ordening>. Geraadpleegd: 04/2016.
40. Verba, S. & K.L. Schlozman & H.E. Brady (1995). *Voice and equality*. Cambridge (ma): Harvard University Press.
41. Voogd, H. (2004). Herziening WRO niet fundamenteel genoeg, 1-4.
42. De Waard, R. & B. Oortwijn (2014). *Hoofdlijnen Omgevingsrecht*. Berghauer Pont Publishing Amsterdam, 1-254.
43. Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
44. Zundert, J.W. van & M. Bullens & E. Fikkert & M. Fokkema & B. Hardenberg & I. Nauta & S. Schaap & J. Scheltens-fokke & W. Van De Wetering (2012), *Wegwijzer Wro. Opmaat tot de Omgevingswet*. Zesde Druk. Een praktische handleiding voor iedereen die met bouwen en ruimtelijke ordening te maken krijgt. Alphen aan den Rijn.

Tabel 10: Wetsartikelen voor dit onderzoek

Wro	<i>Bestemmingsplan</i>	Hoofdstuk 3. Bestemmings- en inpassingsplannen; Afdeling 3.1. Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan; Artikel 3.1-3.6
Wro	<i>Structuurvisie</i>	Hoofdstuk 2: Structuurvisies; Artikel 2.1-2.4
Omgevingswet	<i>Omgevingsplan</i>	Hoofdstuk 2. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen; Afdeling 2.2 Omgevingsplan; Artikel 2.4. Omgevingsplan; -Artikel 4.1. Decentrale regels over activiteiten -Artikel 4.2. Toedelen van functies aan locaties
Omgevingswet	<i>Omgevingsvisie</i>	Hoofdstuk 3. Omgevingsvisies en programma's; Afdeling 3.1 Omgevingsvisies; Artikel 3.2 Inhoud Omgevingsvisie
	<i>Omgevingswaarden</i>	Artikel 2.9 t/m 2.11
	<i>Doelen van de wet</i>	Artikel 1.3; maatschappelijke doelen van de wet Artikel 1.2; fysieke leefomgeving.

Bijlage 1: Topic list gemeente omgevingsvisie/plan

Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Keetie van Rooijen - Masterstudente Planologie - Stage bij De Wijde Blik
Onderzoek	<p><u>Hoofdvraag:</u> <i>Wat is de relatie van de ontwikkeling van Wro naar Omgevingswet met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?</i></p> <p><u>Topic:</u> Ik onderzoek burgerparticipatie in de Omgevingswet en in dit geval de Omgevingsvisie/ het Omgevingsplan. En in hoeverre de Omgevingswet invloed heeft op burgerinitiatieven en overheidsparticipatie.</p>
Opname	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor opname - Wordt niet verstrekt aan derden en anoniem - Blijft binnen Universiteit
Functie respondent	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Hoe lang heeft u deze functie al?

Omgevingsvisie/plan	
Invoering omgevingsvisie/plan	<ul style="list-style-type: none"> - Stadium/Tijdstip ontwikkeling en invoering. - Motief vroegtijdige invoering - Ambitie invoering omgevingsvisie/plan
Inhoud omgevingsvisie/plan	<ul style="list-style-type: none"> - Vervangt structuurvisies/bestemmingsplannen? - Doel
Pad afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Omgang interne organisatie met nieuw beleid - Moeilijkheden/ positieve punten.
Integraliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Ambitie - Verschil structuurvisie/bestemmingsplan
Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Ambitie - Verschil structuurvisie/bestemmingsplan
Chw	<ul style="list-style-type: none"> - Verschil tussen omgevingsvisie/plan nu (Chw) en omgevingsvisie/plan toekomst?
Condition-based/ performance-based	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaat omgevingsvisie/plan uit condities waaraan voldaan moet worden: <i>Bijv: als een bedrijf % geluid maakt, mag deze hier niet gevestigd worden ; MIDDELDENKEN</i> - of worden er meer eindbeelden geschetst en bestaat de manier om tot het eindbeeld te komen uit afwegingen/flexibiliteit? ; DOELDENKEN <i>Bijv: Er is hier ruimte voor stille bedrijvigheid en de omgeving moet groen zijn.</i> <p>Of combinatie?</p>

Burgerparticipatie	
Invoering omgevingsvisie/plan	<ul style="list-style-type: none"> - Methode burgerparticipatie rondom opstellen - Intensiteit proces: tijdsduur/ informatieniveau - Aanpassingen na burgerparticipatie? Welke?
Representativiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal betrokken burgers

	<ul style="list-style-type: none"> - Wat voor soort burgers; altijd dezelfde/ verschillende leeftijden/ verschillend opleidingsniveau? - Bereidheid burgerparticipatie burgers - Uitleg 4 tot 5 G's? hoe tot dit gekomen?
Overheidsparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - Sprake van overheidsparticipatie/burgerinitiatieven in de gemeente? - Door omgevingsvisie/omgevingswet meer/minder overheidsparticipatie?
Vergelijking structuurvisie/bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> - Methode/intensiteit burgerparticipatie - Invloed - Representativiteit - Methode ook mogelijk in Wro?
Pad afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed pad afhankelijkheid op burgerparticipatie - Gemeente wil regie houden?
Beoordeling proces	<ul style="list-style-type: none"> - Sterke punten/ verbeterpunten

Provinciaal beleid	
Invoering omgevingsvisie/plan	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed van provinciaal beleid op invoering omgevingsvisie/plan
Burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed provinciaal beleid op burgerparticipatie

Concluderend	
	<ul style="list-style-type: none"> - Zorgt omgevingsvisie/plan voor meer overheidsparticipatie? - En meer participatie?
	<ul style="list-style-type: none"> - Positieve punten Omgevingswet - Negatieve punten Omgevingswet
	<ul style="list-style-type: none"> - Opmerkingen/ toevoegingen

Bijlage 2: Topic list gemeente bestemmingsplan/structuurvisie

Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Keetie van Rooijen - Masterstudente Planologie - Stage bij De Wijde Blik
Onderzoek	<p><u>Hoofdvraag:</u> <i>Wat is de relatie van de ontwikkeling van Wro naar Omgevingswet met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?</i></p> <p><u>Doel interview:</u> Er achter komen hoe uw gemeente om gaat met burgerparticipatie bij het bestemmingsplan/structuurvisie. En daarnaast heb ik nog vragen over de invloed van het provinciale beleid en het gebruik van burgerparticipatie door burgers.</p>
Opname	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor opname - Wordt niet verstrekt aan derden en anoniem - Blijft binnen Universiteit
Functie respondent	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Hoe lang heeft u deze functie al?

Burgerparticipatie	
Invoering bestemmingsplan/structuurvisie	<ul style="list-style-type: none"> - Methode burgerparticipatie rondom opstellen bestemmingsplan/structuurvisie - Intensiteit proces: tijdsduur/ informatieniveau - Aanpassingen na burgerparticipatie? Welke?
Representativiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal betrokken burgers - Wat voor soort burgers; altijd dezelfde/ verschillende leeftijden/ verschillend opleidingsniveau? - Bereidheid burgers
Overheidsparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - Sprake van overheidsparticipatie/burgerinitiatieven in de gemeente?
Pad afhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Invloed pad afhankelijkheid gemeente op beleid burgerparticipatie
Beoordeling proces	<ul style="list-style-type: none"> - Sterke punten/ verbeterpunten

Bestemmingsplan/structuurvisie	
Condition-based/performance-based	<ul style="list-style-type: none"> - Bestaat bestemmingsplan/structuurvisie uit condities waaraan voldaan moet worden: <i>Bijv: als een bedrijf % geluid maakt, mag deze hier niet gevestigd worden</i> - of worden er meer eindbeelden geschetst en bestaat de manier om tot het eindbeeld te komen uit afwegingen/flexibiliteit? <i>Bijv: Er is hier ruimte voor stille bedrijvigheid en de omgeving moet groen zijn.</i> - Of combinatie?
Flexibiliteit/integraliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimte voor flexibiliteit in Wro? - Ruimte voor integraliteit in Wro?

Provinciaal beleid	
Invoering omgevingsplan	- Invloed van provinciaal beleid op ambitie Omgevingswet
Burgerparticipatie	- Invloed provinciaal beleid op burgerparticipatie

Omgevingswet	
Invoering omgevingsplan	- Wanneer op planning? - Insteek gemeente
Burgerparticipatie	- Ambities m.b.t burgerparticipatie

Concluderend	
	- Voldoende participatieruimte in bestemmingsplan/structuurvisie
	- Verbeterpunten participatie bestemmingsplan/structuurvisie: met het oog op omgevingsplan/omgevingsvisie
	- Opmerkingen/ toevoegingen

Bijlage 3: Topic list Experts

Introductie	
Voorstellen	<ul style="list-style-type: none"> - Keetie van Rooijen - Masterstudente Planologie - Stage bij De Wijde Blik
Onderzoek	<p><u>Hoofdvraag:</u> <i>Wat is de relatie van de ontwikkeling van Wro naar Omgevingswet met de trend van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?</i></p> <p><u>Doel interview:</u> expertinterview, ander perspectief dan dat projectleiders hebben over hun eigen gemeente.</p>
Opname	<ul style="list-style-type: none"> - Toestemming vragen voor opname - Wordt niet verstrekt aan derden en anoniem - Blijft binnen Universiteit

Introductie	
	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is uw functie? - Relatie met Omgevingswet?

Inhoud	
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibiliteit
<i>Omgevingsplan</i> vs. <i>bestemmingsplan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Integraliteit
<i>Omgevingsvisie</i> vs. <i>Structuurvisie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Waarom zouden gemeenten niet flexibel/integraal zijn? - Doel denken, middel denken - Verplicht/gestimuleerd? - Eenvoudiger?
Burgerparticipatie	<ul style="list-style-type: none"> - Methode burgerparticipatie
<i>Omgevingsplan</i> vs. <i>Bestemmingsplan</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke regels burgerparticipatie
<i>Omgevingsvisie</i> vs. <i>structuurvisie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Impact - Overheidsparticipatie, burgerinitiatief. - Waarom geen burgerparticipatie – moeheid - Verplicht/gestimuleerd?

Conclusie	
De omgevingswet..	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliteert ontwikkelingen? - Stimuleert ontwikkelingen? - Positieve punten omgevingswet - Negatieve punten omgevingswet - Grootste uitdaging voor gemeenten - Relatie gedragsverandering en wetsverandering - Ontwikkeling naar overheidsparticipatie ook zonder Omgevingswet?

Bijlage 4: Codeerschema interviews

Code	Uitleg
Wetgeving	
Flexibiliteit	Het gebruik van flexibiliteit in het beleid.
Integraliteit	Het gebruik van integraliteit in het beleid.
Pad_afhankelijkheid	Goed of slecht om kunnen gaan met veranderingen in een organisatie.
Cond_Perf	Doeldenken (<i>performance-based</i>) of middeldenken (<i>condition-based</i>) in het beleid.
Omgevingsplan	Specifieke info over de werking van dit instrument.
Provincie	De rol van de provincie bij wetgeving en burgerparticipatie.
Chw	De invloed van de crisis en herstelwet op het beleid.
Eenvoudig	De beantwoording van de vraag of het beleid nu echt eenvoudiger wordt.
Visie_plan	De relatie tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan.
Reikwijdte	De reikwijdte van een omgevingsplan..
Wro_Ow	Het verschil tussen de wetgeving in de Wro en de Omgevingswet.
Rol_bestuurder	De rol van de bestuurder in het toepassen van flexibiliteit en integraliteit in beleid.
Implementatie	De invoering van de Omgevingswet in het algemeen.
Burgerparticipatie	
Overheidsparticipatie	De overheid faciliteert en de burgers komen met initiatieven.
BP_rep & dlname	De representativiteit en het aantal aanwezigen bij burgerparticipatie in het proces. Informatieachterstand kan hier een rol bij spelen.
BP_intensiteit	De intensiteit en de methode gebruikt in het burgerparticipatieproces.
BP_impact	De uiteindelijke impact die burgers hebben op het beleid.
BP_maatwerk	Het toepassen van maatwerk om burgerparticipatie te organiseren.
BP_moe	Participatiemoedigheid bij burgers en bedrijven als gevolg van te veel vraag naar participatie vanuit de overheid.
Relatie burgerparticipatie & wetgeving	
Gedrag	Het hebben van een gedragsverandering binnen een organisatie.
Wet_BP	De relatie tussen de wetgeving en burgerparticipatie.
Lokaal_maatwerk	Het toepassen van lokaal maatwerk in beleid.
VNG_Assenkruis	Positionering binnen assenkruis.
Abstract	Het abstractieniveau van de beleidsdocumenten wat een rol kan spelen.
Intern_extern	De mate waarin de gemeente eerst intern werkt en dan naar buiten treedt of juist andersom.

Bijlage 5: Aantekeningen Werkatelier Participatie VNG

Werkatelier Participatie i.r.t Omgevingswet 14 juni 2016
VNG, Den Haag.

Annemieke van Brunshot

Drie keer komt het woord participatie voor in de Omgevingswet. In artikel 2.1 staat “rechtstreeks betrokken belangen”. In Hoofdstuk 16 artikel 16.88 staat “regels stellen voor participatie van en...”. Maar continu komt het woordje bijvoorbeeld en kunnen terug. In de MvT komt het vaker voor. Vooral in de inleidende hoofdstukken wordt duidelijk dat het gaat om een andere manier van werken en een andere relatie tussen overheid en samenleving.

- Vanuit de wet wordt een paradigmawisseling gestimuleerd en ondersteund.
- Vertrouwen hersteld
- Vroeg
- Hoe & wanneer = maatwerk. Dit past ook bij de paradigmawisseling. Juist zelf bepalen hoe participatie ingezet moet worden. De wet zegt niet hoe het moet.

Verbeterdoelen van de Omgevingswet:

- Inzichtelijkheid (voorspelbaarheid, gebruiksgemak)
- Versnellen en verbeteren van besluitvormingsprocedures van proces
- Samenhangende benadering
- Bestuurlijke afwegingsruimte, wat vraagt dit van manier van werken?

- Meer/anders integraal
- Meer/anders gebiedsgericht
- Meer/anders samenwerking in de regio
- Meer/anders samenwerking met de samenleving

Het toekomstbeeld van iedere gemeente is anders

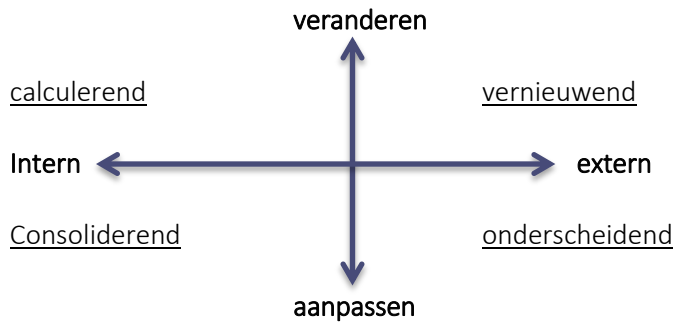
Veranderopgave

- Aanpassen of veranderen
- Interne focus (op eigen organisatie) of externe focus (gelijk naar buiten gericht).

De ene gemeente kijkt eerst naar het Pva, de andere treedt gelijk naar buiten. Niks is goed of fout, maar belangrijk is om te beseffen waarom je iets doet.

Assenkruis

7. Consolidierend: *inventariseren*. Huidige situatie, interne focus. Wat moet er gedaan worden om te voldoen aan de letter van de wet.
8. Calculerend: *analyseren*. Gericht op de eigen organisatie en het toekomstbeeld waarna vervolgens terug geredeneerd wordt naar wat zijn de kosten en wat gaat het opleveren.
9. Onderscheidend: *experimenteren*. Experimenteren in bepaalde gebieden. Gericht op de bestaande situatie en met externe focus op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld een vraagstuk leegstand).
10. Vernieuwend: *organiseren*. De externe focus is dat het op mensen in het gebied gefocust is. Wie heeft welke rol, alles is nieuw en ter discussie. Verkennen.



Inhoud en proces lopen door elkaar heen in de wet.

Maarten Hoorn (Platform 31)

Het mensgerichte is al in gang gezet. Participatie was er al. Het lijkt door de wet alsof het nu niet gebeurt, maar dat klopt niet. Het is meer een antwoord en een slinger, juist door het maatwerk. Er zijn minder blauwdrukken.

Participatie:

- Meer onzeker eindbeeld
- Minder sturing

Soms is het een middel tot een vast eindbeeld.

“Hoe meer participatie, hoe vager het eindbeeld”.

Energieke samenleving:

- Mondig & autonoom
- Initiatief
- Zorgen voor → deelnemen
- Groep die wil handelen
- Groep sceptisch tegenover verandering

Rol:

- Mobiliseren
- Innovatie: meer ruimte voor andere partijen
- Vertrouwen creëren en geven. Duidelijkheid aan de voorkant. Risicoloze samenleving bestaat niet.

“faciliteren is keihard werken”.

Vormen overheidsparticipatie:

1. Rechtmatige overheid: top down, Politieke doelen vertalen naar regels proces & inzet middel.
2. Presterende overheid: Politieke ambities vertalen, outputgerichte doelen en meetbaar\
3. Netwerk overheid: Doelbepaling in overleg met partners
4. Participerende overheid: Overheid biedt kaders en ondersteunt.

3 generaties participatie:

1. Inspraak
2. Interactieve beleidsvorming: Ritme overheid, cocreatie
3. Faciliteren initiatieven: Ritme burger, cocreatie

Participatieladder:

- Informeren
- Inspreken
- Consulteren
- Coproduceren/samenwerking
- Delegeren
- Zelfbestuur.

Het aantal betrokkenen lager als je hoger komt.

Wanneer je echt wilt participeren, zou je de opgave minder groot moeten maken → Opknippen. Een klein aantal snapt dan waarom. Maar hoe zit het vervolgens met de representativiteit?

Het is belangrijk of de participant weet of hij representeert of dat hij er persoonlijk in zit.

Dilemma's:

- Bestuur buitenspel
- Welke burgers te betrekken
- Welke onderwerpen participeren
- Representativiteit
- Wat te doen met burgers die niets doen
- Maakt participatie bestuur echt beter?

Aanbevelingen n.a.v. pilots omgevingsvisie:

- Neem de tijd
- Spelregels/verwachtingen vast
- Participatie is wederzijds communiceren
- Toegankelijkheid voor nieuwe doelgroepen
- Organiseer ook tegenstanders/dwarsdenkers, zij kunnen ook deel vd oplossing aandragen.

Bijlage 6: Inhoudsanalyse bestemmingsplan⁴

Bron: <http://wetten.overheid.nl>

Hoofdstuk 3 Wro. Bestemmings- en inpassingsplannen

Afdeling 3.1. Bepalingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan

1 De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van **een goede ruimtelijke ordening de bestemming** van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen **in elk geval** regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels **kunnen** tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op **percentages** gerelateerd aan het plangebied.

2 De bestemming van gronden, met inbegrip van de met het oog daarop gestelde regels, wordt binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, telkens opnieuw vastgesteld.

3 Telkens indien de gemeenteraad van oordeel is dat de in het bestemmingsplan aangewezen bestemmingen en de met het oog daarop gegeven regels in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening, kan hij, in afwijking van het tweede lid, besluiten tot verlenging van de periode van tien jaar, genoemd in dat lid, met tien jaar. In aanvulling op artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht plaatsen burgemeester en wethouders de kennisgeving van het besluit tot verlenging tevens in de Staatscourant en voorts geschiedt deze langs elektronische weg.

4 Indien niet voor het verstrijken van de periode van tien jaar, genoemd in het tweede of het derde lid, de raad onderscheidenlijk opnieuw een bestemmingsplan heeft vastgesteld dan wel een verlengingsbesluit heeft genomen, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten terzake van na dat tijdstip door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan.

5 Van overschrijding van de in het tweede lid bedoelde periode doen burgemeester en wethouders schriftelijk mededeling. Zij leggen deze mededeling bij het bestemmingsplan waarin de bestemming van de grond laatstelijk is aangewezen, ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage. Artikel 3:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing. Van de terinzagelegging wordt tevens mededeling gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg.

Condition-based omdat regels wat betreft het gebruik en uitvoerbaarheid sterk proces georiënteerd zijn.

Performance-based omdat bestemmingen gezien kunnen worden als doelen en niets zeggen over het proces. Het doel 'een goede ruimtelijke ordening' staat centraal.

Bij de condition-based regels staat het uiteindelijke doel centraal dus lid 1 is uiteindelijk **performance-based**.

⁴ Pagina 1 is bijgevoegd. De volledige inhoudsanalyse staat op de USB-stick.

Bijlage 7: Inhoudsanalyse omgevingsplan⁵

Bron: www.omgevingswet.nl

Artikel 2.4 (omgevingsplan)

1. De gemeenteraad stelt één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.
2. ~~In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad meer omgevingsplannen vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt.~~

MvT

Eerste lid

Het eerste lid draagt de gemeenteraad op om één omgevingsplan vast te stellen waarin de regels die gaan over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Welke **regels over de fysieke leefomgeving** het gemeentebestuur **moet of kan stellen**, wordt bij of krachtens andere artikelen van dit wetsvoorstel bepaald. Zo biedt artikel 4.1 bijvoorbeeld de **mogelijkheid om regels over activiteiten** te stellen, **ter invulling van de gemeentelijke overheidszorg voor de fysieke leefomgeving**, **verplicht** artikel 4.2 tot het in het omgevingsplan stellen van dergelijke regels door **functies aan locaties** toe te delen en biedt artikel 2.11 de **mogelijkheid tot** het opnemen van **omgevingswaarden**. Op grond van artikel 4.6 **kan** het Rijk bij algemene regels als bedoeld in artikel 4.3 **aanvullende mogelijkheden geven om in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen**.

Het eerste lid legt het eindbeeld vast, te weten één omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente. Met het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden opgenomen, zal een eerste stap worden gezet op de weg naar dat eindbeeld door alle geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen van rechtswege aan te merken als één omgevingsplan. Zoals al in het algemeen deel van de memorie van toelichting is aangegeven, zullen gemeenten bij inwerkingtreding van de Omgevingswet dus van rechtswege beschikken over één gebiedsdekkend omgevingsplan.

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening **kunnen** met het **oog op de doelen van de wet** **regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving**.
2. Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

MVT

Artikel 4.1 (decentrale regels over activiteiten)

Performance based omdat 'regels over de fysieke leefomgeving' meer integraal is dan 'een goede ruimtelijke ordening' in de Wro.

De regels over activiteiten zijn procesgericht en dus **condition based**. Het is echter niet verplicht voor gemeenten door het woordje 'mogelijkheid'.

Functies aan locaties moeten verplicht in het omgevingsplan worden opgenomen. Deze functies zijn doelen en kunnen gekoppeld worden aan **performance based** wetgeving.

Omgevingswaarden zijn niet verplicht om in het omgevingsplan op te nemen. (zie *bijlage 3*).

Maatwerkregels zijn specifieke regels en de mogelijkheid bestaat om deze op te nemen in het omgevingsplan. Dit is **conditionbased** wetgeving.

Het is de mogelijkheid (en niet verplicht) om regels over activiteiten mee te nemen in het omgevingsplan. Dit is **conditionbased**. Wel wordt duidelijk benoemd dat dit met het oog op de doelen van de wet is. Deze doelen zijn **Performance-based**. Deze doelen zijn terug te vinden op www.omgevingswet.nl

⁵ Pagina 1 is bijgevoegd. De volledige inhoudsanalyse staat op de USB-stick.

Bijlage 8: Inhoudsanalyse omgevingswaarden⁶

Bron: www.omgevingswet.nl

Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.
2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:
 - a. de gewenste staat of kwaliteit,
 - b. de toelaatbare belasting door activiteiten,
 - c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.
3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

MvT Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

Een omgevingswaarde is in bestuurskundige termen een effectgericht beleidsinstrument. Met behulp van een omgevingswaarde wordt een bepaalde kwaliteit tot uitdrukking gebracht waaraan een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats moet voldoen of waarmee eisen worden gesteld aan de staat van de leefomgeving of een onderdeel daarvan. Omgevingswaarden kunnen daarnaast de toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving, al dan niet in verband met gereguleerde menselijke activiteiten, beschrijven. Omgevingswaarden worden vastgesteld als dat nodig is met het oog op: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten of c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. In het algemeen gaat het om specifieke eisen die, hoewel vaak ingegeven vanuit een breed scala aan belangen, uit hun aard geen integraal karakter kunnen hebben. De Europese eisen voor luchtkwaliteit zijn bijvoorbeeld specifiek gericht op concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de gezondheid en het milieu. Bij de regeling van een omgevingswaarde wordt ook onderbouwd welke taken of bevoegdheden op grond van dit wetsvoorstel of een andere wet zullen worden ingezet om aan de waarde te voldoen. Zoals in...

Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:
 - a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,
 - b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan,
 - c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.
2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

Het is duidelijk dat dit gericht is op doelen van de wet en te maken heeft met performance based wetgeving.

De gewenste staat of kwaliteit is ook een doel. De toelaatbare belasting door activiteiten en de concentratie stoffen zijn echter specifiekere maatregelen en deze neigen meer naar condition based wetgeving.

Specifieke eisen zonder integraliteit zijn condition based regels.

De omschreven taken die verplicht zijn op te nemen bij omgevingswaarden zijn sterk procesgericht en bieden weinig afwegingsruimte, condition based.

⁶ Pagina 1 is bijgevoegd. De volledige inhoudsanalyse staat op de USB-stick.

Bijlage 9: Inhoudsanalyse structuurvisie⁷

Bron: <http://wetten.overheid.nl>

Hoofdstuk 2. Structuurvisies

Artikel 2.1

1. De gemeenteraad **stelt** ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer structuurvisies vast waarin de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd.
2. De gemeenteraad **kan** voor aspecten van het gemeentelijk ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen.
3. Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.
4. De gemeenteraad **kan** in samenwerking met de raden van andere gemeenten een structuurvisie vaststellen.

(2.2-2.3: weg gelaten)

Artikel 2.4

1. De kennisgeving van het besluit tot vaststelling van een structuurvisie geschiedt tevens langs elektronische weg.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur **kunnen** regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling van structuurvisies.

MvT hoofdstuk 2

2. EEN GEORDEND BELEID VOOR EEN GOEDE RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

2.1 Het begrip «ruimtelijke ordening»

Al een halve eeuw geleden is het begrip ruimtelijke ordening verwoord als «het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen. Daarbij dient dan te worden bedacht, dat het begrip ruimtelijke ordening ruimer is dan het uitvoeren van wettelijke voorschriften met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Deze voorschriften geven aan de overheid specifieke bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld het vaststellen van bestemmingsplannen. Behalve die bevoegdheden hebben de regering en lokale overheden tal van mogelijkheden om een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen. In het bijzonder kunnen en moeten zij immers bij al hun overige activiteiten de ruimtelijke aspecten daarvan onder het oog zien en bij hun beslissingen laten meespreken»¹. Deze omschrijving is nog steeds actueel.

De hoofzaken van het beleid kan gezien worden als een visie en dus **performance based** wetgeving.

Als er ontwikkelingen worden opgenomen in de structuurvisie wordt er gezegd hoe deze gerealiseerd moeten worden, wat **condition based** kan zijn.

⁷ Pagina 1 is bijgevoegd. De volledige inhoudsanalyse staat op de USB-stick.

Bijlage 10: Inhoudsanalyse omgevingsvisie⁸

Bron: www.omgevingswet.nl

Artikel 3.2 (inhoud omgevingsvisie)

Een omgevingsvisie **bevat**, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. de **hoofdpijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,**
- b. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren **integrale beleid.**

MvT

De omgevingsvisie gaat in op de hoofdpijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit politiek-bestuurlijk document beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving op **integrale wijze**. De fysieke leefomgeving is, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2, **breder dan alleen de ruimtelijke aspecten**; onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de omgevingsvisie. Een omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving zoals bedoeld in afdeling 1.2 van dit wetsvoorstel. **Hoofdpijnen van voorgenomen ontwikkelingen als de aanleg van buisleidingen, hoogspanningsleidingen of tunnels, winning van delfstoffen, ondergronds bouwen en dergelijke maken ook deel uit van de omgevingsvisie.** Tot het begrip 'grondgebied' behoort ook de onder- en bovengrond op verschillende niveaus en het water. Het kan, zoals aangegeven, ook om beleid gaan, dat naar zijn aard niet gebiedsgericht is.

Bij de vaststelling van de omgevingsvisie geldt uiteraard als uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat een omgevingsvisie vaststelt daarin alleen die onderwerpen kan opnemen waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt. Voor het Rijk betekent dit dat bestuurlijk niet-ingedeelde gebieden als de exclusieve economische zone en de territoriale wateren eveneens deel uit zullen maken van de omgevingsvisie, voor zover Nederland daar voor de verschillende domeinen als water, natuur en ruimtelijke ordening rechtsmacht heeft.

Voor wat betreft het bereik van deze bepaling geldt dat de meer strategische gedeelten van de natuurvisie en de voorheen op grond van de Wro sectoraal ingedeelde structuurvisies, zoals de structuurvisie ondergrond, een plaats zullen krijgen in de omgevingsvisie. **De uitwerking van het beleid voor dergelijke**

Hoofdpijnen van ontwikkelingen en het beheer zijn niet specifiek maar richtinggevend. Dit is **performance based** wetgeving.

Dit zijn specifiekere regels die de omgevingsvisie meer **condition based** kunnen maken.

Deze regel is geen verplichting, maar als hier van gebruikt wordt gemaakt, kan de omgevingsvisie meer **condition based** worden.

⁸ Pagina 1 is bijgevoegd. De volledige inhoudsanalyse staat op de USB-stick