

BESTUURLIJKE AFWEGINGSRUIMTE IN DE OMGEVINGSWET

EEN ONDERZOEK NAAR DE VERANTWOORDING EN AFWEGING OMTRENT HET OPNEMEN VAN
OMGEVINGSWAARDEN



Sander van der Wal – Masterscriptie Bestuurskunde – september 2017

"We cannot solve our problems with the same thinking we used when we created them"
Albert Einstein

Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet

Een onderzoek naar de verantwoording en afweging omtrent het opnemen van omgevingswaarden.

Auteur:

S. (Sander) van der Wal (4660943)

S.vanderwal@student.ru.nl

Opleiding:

Master Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider Radboud Universiteit:

Dr. J.K. (Jan-Kees) Helderman

Begeleider Antea Group Nederland:

R. (Robert) Forkink, senior adviseur Beleid en Organisatie

Datum:

8 september 2017

Bron afbeelding titelpagina: Omgevingswet.nl (z.d.). Van <http://www.omgevingswet.nl/>



Radboud Universiteit



Voorwoord

De fysieke leefomgeving heeft mij van jongs af aan geïnteresseerd. Dat was ook de reden dat ik de hbo-studie Ruimtelijke Ordening en Planologie gevolgd heb. Mijn drijfveer om de master Bestuurskunde te gaan doen was om mijzelf verder te ontwikkelen en mijn kennis te verbreden.

Gedurende mijn tijd aan de Radboud Universiteit Nijmegen heb ik diverse onderzoeken mogen uitvoeren op sterk uiteenlopende thema's. Wat de verschillende onderzoeken mij hebben laten inzien is dat mijn interesse voor de fysieke leefomgeving het grootst is. Het was daardoor snel duidelijk dat ik mijn afstudeeronderzoek wou doen over een onderwerp dat actueel is binnen het domein van de fysieke leefomgeving.

De zoektocht naar een actueel thema in het domein van de fysieke leefomgeving was geen lastige. Het thema binnen de fysieke leefomgeving op dit moment is de Omgevingswet. De mogelijkheid om mijn afstudeeronderzoek te doen naar de Omgevingswet werd mij geboden door Antea Group. Antea Group is een internationaal werkend ingenieurs- en adviesbureau, dat zich onder andere richt op advisering over de Omgevingswet. Ik werd aangenomen als afstudeerder binnen het projectteam Omgevingswet. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Robert Forkink die mij de kans gegeven heeft om mijn eigen afstudeeronderzoek op te zetten en met zijn kennis, enthousiasme en gerichte feedback een grote bijdrage heeft geleverd aan een zeer leerzame afstudeerperiode. Daarnaast wil ik mijn collega's Chiel Mensink en Daan Hollemans bedanken voor de meerdere inhoudelijke discussies die ik met hen gevoerd heb over mijn afstudeeronderzoek.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider vanuit de Radboud Universiteit Nijmegen Jan-Kees Helderman bedanken voor zijn constructieve feedback. Zijn ervaring als onderzoeker heeft ervoor gezorgd dat ik na elk feedbackgesprek een verdiepingsslag kon maken. Daarnaast wil ik Jan-Kees Helderman in het bijzonder bedanken voor de manier van begeleiden. De wijze van feedback geven en de combinatie tussen formele en informele gesprekken hebben ervoor gezorgd dat ik de begeleiding als zeer prettig heb ervaren.

Ook wil ik alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Om de anonimiteit van de respondenten te beschermen zijn er geen namen bekend gemaakt.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor hun interesse en betrokkenheid in mijn afstudeeronderzoek en voor de nodige ontspanningsmomenten in deze periode.

Er rest mij nu niet veel meer dan u, als lezer, veel leesplezier te wensen.

Sander van der Wal

Deventer, 8 september 2017

Samenvatting

Het Nederlandse omgevingsrecht is de afgelopen jaren een complexe puzzel met ontelbare stukjes geworden. Wat ooit begon met de Mijnwet van 1810 is nu een verzameling van meer dan 26 wetten. Het omgevingsrecht bestaat uit alle wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving. De vraag is alleen of de spelregels nog passen in de huidige praktijk van de ruimtelijke ontwikkelingen en de toekomstige opgaven. Verschillende signalen doen vermoeden dat er een verandering nodig is. Dit heeft de Rijksoverheid doen besluiten de Omgevingswet te ontwikkelen. Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is het creëren van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Om invulling te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenten gebruik maken van omgevingswaarden. Omgevingswaarden normeren de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.

Het doel van dit onderzoek was om een methodologisch model te ontwikkelen welke voor gemeenten als toetsingskader kan dienen bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Om dit doel te behalen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende hoofdvraag:

Hoe kunnen gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden?

Om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren zijn er meerdere deelvragen opgesteld.

1. *Wat wordt beoogd met de Omgevingswet en welke beleidstheoretische assumpties schuilen hierachter?*
2. *Hoe kunnen de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk worden geduid?*
3. *Welke opvattingen zijn er onder de betrokken actoren over het instrument omgevingswaarden?*
4. *Op welke wijze kunnen gemeenten een verantwoorde en afgewogen selectie maken omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden?*

Om op een gestructureerde en verifieerbare wijze antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Binnen de methode kwalitatief onderzoek is er gewerkt met onderdelen van de grounded theory. Er is geen sprake van een volledig grounded theory onderzoek, omdat er gebruik is gemaakt van een theoretisch kader. Om ervoor te zorgen dat de opgehaalde empirische data betrouwbaar en valide is, is er een literatuurstudie uitgevoerd en zijn er meerdere interviews afgenomen. De constant comparative method vormde de kern van de kwalitatieve analyse. Hierdoor kon er een constante onderlinge vergelijking plaatsvinden.

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat onder de Omgevingswet autoriteit, macht en kennis gefragmenteerder zijn dan onder het huidige omgevingsrecht. Hierdoor draagt de Omgevingswet bij aan het beeld over ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem als polycentrisch systeem. Een van de eigenschappen van een polycentrisch systeem is dat gemeenten beschikken over een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte. Om invulling te geven aan de geboden bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenten gebruik maken van het instrument omgevingswaarden. Een verplichting die gekoppeld is aan de omgevingswaarden is dat gemonitord moet worden of voldaan wordt aan de opgestelde omgevingswaarden. Wanneer dit niet het geval is moet een gemeente een programma opstellen waaruit blijkt dat er alsnog aan de omgevingswaarden wordt voldaan. Uit dit onderzoek is gebleken dat de respondenten verschillend aankijken tegen de monitorings- en programmaplicht. Maar niet alleen de monitorings- en programmaplicht zorgt ervoor dat de respondenten verschillend naar het instrument omgevingswaarden kijken. De respondenten dragen meerdere argumenten aan waarom zij positief of negatief zijn.

Daarnaast verwacht de Omgevingswet van gemeenten dat er integraal samengewerkt wordt. Voor de externe samenwerking is gebleken dat het van belang is dat gemeenten alle belanghebbenden vanaf het begin betrekken en het samenwerkingsgesprek benaderen als meerwaardegesprek. Hierdoor kan de externe samenwerking succesvol worden. Het veranderen van de interne samenwerking blijkt voor gemeenten een complexe opgave. De interne organisatie van gemeenten bestaat vaak uit diverse eilandjes die niet of nauwelijks met elkaar samenwerken. Hier ligt voor veel gemeenten nog een grote veranderopgave.

Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat de respondenten het instrument omgevingswaarden niet op een eenduidige manier benaderen. Hierdoor is er sprake van een tweedeling. Om ervoor te zorgen dat deze tweedeling verdwijnt is er een methodologisch model (afbeelding 10) ontwikkeld welke gemeenten kunnen gebruiken als toetsingskader bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Het methodologisch model dient tevens als antwoord op de hoofdvraag.

De eerste stap in het methodologisch model is bewustwording. Het is van belang dat gemeenten de werking van het instrument omgevingswaarden begrijpen. De tweede stap is het inventariseren en analyseren van het vigerend beleid. Gemeenten hebben op dit moment voor bijna alle onderwerpen al beleidsdocumenten en het is onnodig en onverstandig als zij dit niet gebruiken. Stap drie is het inventariseren van de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Hierbij is het van belang dat gemeenten kijken naar de huidige kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar ook naar de toekomstige situatie. Stap vier is het opstellen van beleidsdoelen. In stap vijf wordt er een koppeling gemaakt tussen de omgevingsvisie en de omgevingswaarden. Omgevingswaarden kunnen

gezien worden als een concretisering van de beleidsdoelen. Stap zes is het formuleren van omgevingswaarden. Wat voorkomen moet worden bij het opstellen van omgevingswaarden is dat de waarden te ruim of te beperkend geformuleerd zijn. Stap zeven is het evalueren van het proces. De laatste stap is het integraal samenwerken. Tijdens het doorlopen van de verschillende stappen is het van belang dat gemeenten integraal samenwerken. De verantwoording omtrent de selectie van de omgevingswaarden kunnen gemeenten baseren op het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en de politieke keuzes.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek wordt als eerst aanbevolen om gebruik te maken van het methodologisch model om te komen tot een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Ten tweede is het van belang dat gemeenten omgevingswaarden positief benaderen en de kansen van het instrument inzien. Als derde aanbeveling wordt meegegeven dat gemeenten bestuurlijk lef moeten tonen en gaan werken met omgevingswaarden. De laatste aanbeveling in dit onderzoek is dat gemeenten niet bang moeten zijn om fouten te maken. Doordat de Omgevingswet nieuw is moet het maken van fouten niet gezien worden als een stap terug, maar als een stap vooruit.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen	12
1.3 Omschrijving van kernbegrippen	14
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	14
1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader	15
1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader	16
1.7 Leeswijzer	16
2 Waarom de omgevingswet	17
2.1 Van 26 wetten naar 1 Omgevingswet	17
2.2 Beleidstheoretische assumpties	18
2.3 Bestuurlijke afwegingsruimte	19
2.4 Omgevingswaarden	23
2.5 Integraal samenwerken en omdenken	26
2.6 Conclusie	27
3 Theoretisch kader	29
3.1 Bestuurswetenschappelijke theorieën	29
3.2 Polycentrisch systeem	30
3.3 Borgen van omgevingswaarden	32
3.3.1 Afweging en verantwoording	35
3.4 Collaborative governance	38
3.5 Conclusie	43
4 Methodologie	44
4.1 Onderzoeksmethodiek	44
4.2 Methode van dataverzameling	45
4.2.1 Literatuurstudie	45
4.2.2 Interviews	46
4.3 Methode van data-analyse	47
4.4 Validiteit en betrouwbaarheid	48
4.5 Conceptueel model en operationalisering	49
5 Omgevingswaarden versus bestuurlijke afwegingsruimte	53
5.1 Bestuurlijke afwegingsruimte	53
5.1.1 Grote beslissingsbevoegdheid gemeenten	54

5.2 Omgevingswaarden	56
5.2.1 Monitorings- en programmaplicht	57
5.2.2 Omgevingswaarden positief	58
5.2.3 Omgevingswaarden negatief	61
5.3 Integraal samenwerken	63
5.4 Ambtelijke tweedeling	67
5.5 Conclusie	70
6 Eenduidig benadering omgevingswaarden	72
6.1 Inventariseren en analyseren vigerend beleid	72
6.2 Inventariseren kwaliteiten fysieke leefomgeving	73
6.3 Beleidsdoelen	73
6.4 Koppeling omgevingsvisie omgevingswaarden	74
6.5 Formuleren omgevingswaarden	74
6.6 Evalueren	75
6.7 Integraal proces en verantwoording	75
6.8 Conclusie	76
7 Conclusie	77
7.1 Beantwoording deelvragen	77
7.2 Beantwoording hoofdvraag	81
7.3 Discussie	83
Literatuurlijst	86
Bijlagen	92
Bijlage 1: Interviewagenda	92
Bijlage 2: Respondenten	94
Bijlage 3: Codering positieve respondenten	95
Bijlage 4: Codering negatieve respondenten	97

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Waarom niet opnieuw beginnen? Vanuit een tabula rasa, een onbeschreven blad. Het begrip tabula rasa werd voor het eerst gebruikt door Aristoteles en is vandaag de dag toepasbaar op de invoering van de Omgevingswet. Meestal blijft een tabula rasa bij een leuke denkexercitie, maar in het geval van de Omgevingswet kwam een maatschappelijk gedragen wens samen met een politiek momentum om het omgevingsrecht opnieuw vorm te geven (Meijer, Oldenziel & de Vos, 2016).

Het Nederlandse omgevingsrecht is de afgelopen jaren een complexe puzzel met ontelbare stukjes geworden. Een puzzel waarbij het zicht op een haalbaar eindresultaat ontbreekt. Al deze puzzelstukjes samen kunnen omschreven worden als een vorm van juridificatie. Juridificatie is het streven om de ruimtelijke ordening door middel van wettelijke regels steeds meer op een uniform publiekrechtelijke wijze vorm te geven (van der Valk, 1989).

Gesteld kan worden dat de opeenstapeling van wet- en regelgeving ervoor gezorgd heeft dat het besluitvormingsproces onoverzichtelijk is geworden. Deze onoverzichtelijkheid is regelmatig spelbreker bij wenselijke, innovatieve en duurzame initiatieven (Ministerie van I&M, 2014). Het verlenen van vergunningen wordt door de complexiteit en versnippering van wet- en regelgeving bemoeilijkt. Veelal moeten voor kleine vergunningen meerdere onderzoeken worden uitgevoerd. Er moet getoetst worden aan diverse harde eisen, die weinig ruimte overlaten voor flexibiliteit en maatwerk. Gevolg hiervan is dat er weinig ruimte is voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid en innovatie (Ministerie van I&M, 2013).

Een van de grote problemen van het huidige omgevingsrecht is het gebrek aan flexibiliteit en maatwerk. In het huidige omgevingsrecht wordt vaak de nadruk gelegd op een hoge mate van rechtszekerheid. Hierdoor hebben overheden en in het bijzonder gemeenten bijna geen bestuurlijke afwegingsruimte. Een ander probleem binnen het huidige omgevingsrecht is dat er veelal sectoraal gedacht wordt. Er is op dit moment niet of nauwelijks sprake van integrale samenwerking tussen de diverse domeinen zoals milieu, ruimtelijke ordening, natuur et cetera.

Naast de vele beperkingen die het omgevingsrecht met zich meebrengt, verandert ook de maatschappij in een hoog tempo. Een van de ontwikkelingen die speelt in de maatschappij is dat er een toenemende behoefte is aan maatwerk. Deze behoefte spoort niet met het huidige omgevingsrecht, welke hier nagenoeg niet in kan voorzien. Daarnaast worden burgers steeds mondiger en willen burgers steeds meer gehoord worden. De roep van de burger om meer zeggenschap begon rond de jaren 70, toen de woorden participatie en democratie nog nieuw en hip waren. Waar het huidige omgevingsrecht onvoldoende in voorziet is de samenwerking met burgers en bedrijven (Van Oenen, 2016). Mensen in Nederland zijn ongelijk in capaciteiten, voorkeuren en

verbondenheid. Dit leidt tot een interessant spanningsveld tussen een hiërarchisch ingerichte centrale overheid en een gedecentraliseerde overheid gericht op samenwerking. Aan de ene kant kan meer participatie een middel zijn waarmee de ongelijkheid in Nederland teruggedrongen kan worden, maar aan de andere kant heeft de maatschappij behoefte aan sturing vanuit de centrale overheid (Bannink & Verhoeven, 2016).

Wat deze ontwikkelingen aantonen, is dat het huidige omgevingsrecht niet optimaal functioneert. De zowel maatschappelijke als bestuurlijke wens voor meer flexibiliteit en maatwerk heeft de Rijksoverheid doen besluiten de Omgevingswet te ontwikkelen. De Omgevingswet is niet zomaar een wetswijziging. Het is een grote en ingrijpende wetswijziging, welke gezien wordt als de grootste wetswijziging sinds 1848 toen Thorbecke een grondwetsherziening doorvoerde (VNG, 2016). De verwachting is dat iedereen te maken krijgt met de nieuwe Omgevingswet, overheden, bedrijven en burgers. Wat de wetswijziging gaat inhouden is dat overheden, bedrijven en burgers te maken krijgen met één wet, de Omgevingswet. Hierdoor zullen projecten getoetst worden aan de hand van één integraal toetsingskader (Ministerie van I&M, 2017a). Dit houdt in dat er een verandering moet plaatsvinden in de manier van samenwerken van gemeenten. Daarnaast moet de Omgevingswet voorzien in een hoge mate van flexibiliteit en lokaal maatwerk, waarbij het mogelijk is om regionaal af te wijken van de gestelde normen (Rijksoverheid, 2015). Het doel hiervan is om eenvoudiger en beter dan nu de fysieke leefomgeving op het gewenste niveau te brengen en te houden. Dit moet gerealiseerd worden door het toekennen van bestuurlijke afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden aan lokale overheden. De bestuurlijke afwegingsruimte komt terug in het Besluit kwaliteit leefomgeving en specifiek in de instructieregels en omgevingswaarden. De bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van de omgevingswaarden vormt de kern van dit onderzoek.

De Omgevingswet geeft met name gemeenten een ongekend grote hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte. Een mate van bestuurlijke afwegingsruimte die gemeenten niet (meer) kennen. Uit onderzoek van het VNG blijkt dat er veel vragen zijn over de implicaties van de bestuurlijke afwegingsruimte (Binnenlands Bestuur, 2016). Eén van de vragen die speelt is hoe gemeenten zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Hierdoor is er in dit onderzoek sprake van een probleemgestuurd onderzoek. Dit houdt in dat er in de praktijk zich een probleem lijkt voor te doen, het maken van een goede selectie van de omgevingswaarden, waarvan een analyse gemaakt moet worden en waarvoor een oplossing gevonden moet worden. Het doel van dit onderzoek is om een methodologisch model te ontwikkelen welke voor gemeenten als toetsingskader kan dienen bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de

omgevingswaarden. Daarnaast wordt er inzicht verschaft in hoe de verschillende respondenten aankijken tegen het instrument omgevingswaarden.

1.2 Doelstelling, hoofdvraag en deelvragen

Veranderingen binnen de overheid als gevolg van wettelijke regelgeving zijn niet nieuw. Wat wel nieuw is, is de grote hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte die gemeenten krijgen door de invoering van de Omgevingswet.

Het doel van dit onderzoek is om te verhelderen hoe gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Met discretionaire ruimte wordt bedoeld dat uitvoerders (ambtenaren) een zekere mate van bestuurlijke afwegingsruimte hebben. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een methodologisch model dat als toetsingskader kan dienen voor gemeenten. Ten aanzien van de omgevingswaarden die ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk was het interessant om vanuit bestuurswetenschappelijk perspectief hier onderzoek naar te doen. De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe kunnen gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden?

Om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren zijn er meerdere deelvragen opgesteld.

1. *Wat wordt beoogd met de Omgevingswet en welke beleidstheoretische assumpties schuilen hierachter?*
2. *Hoe kunnen de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk worden geduid?*
3. *Welke opvattingen zijn er onder de betrokken actoren over het instrument omgevingswaarden?*
4. *Op welke wijze kunnen gemeenten een verantwoorde en afgewogen selectie maken omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden?*

Met de eerste deelvraag wordt beoogd om inzichtelijk te maken waarom de Omgevingswet er komt en welke beleidstheoretische assumpties hierachter zitten. Daarnaast moet deelvraag één duidelijk maken wat omgevingswaarden zijn en wat de wetgever met de omgevingswaarden wil bereiken. De beleidstheoretische assumpties die voortkomen uit deelvraag één zullen doorwerken in het theoretisch kader en als input dienen voor de beantwoording van deelvraag twee.

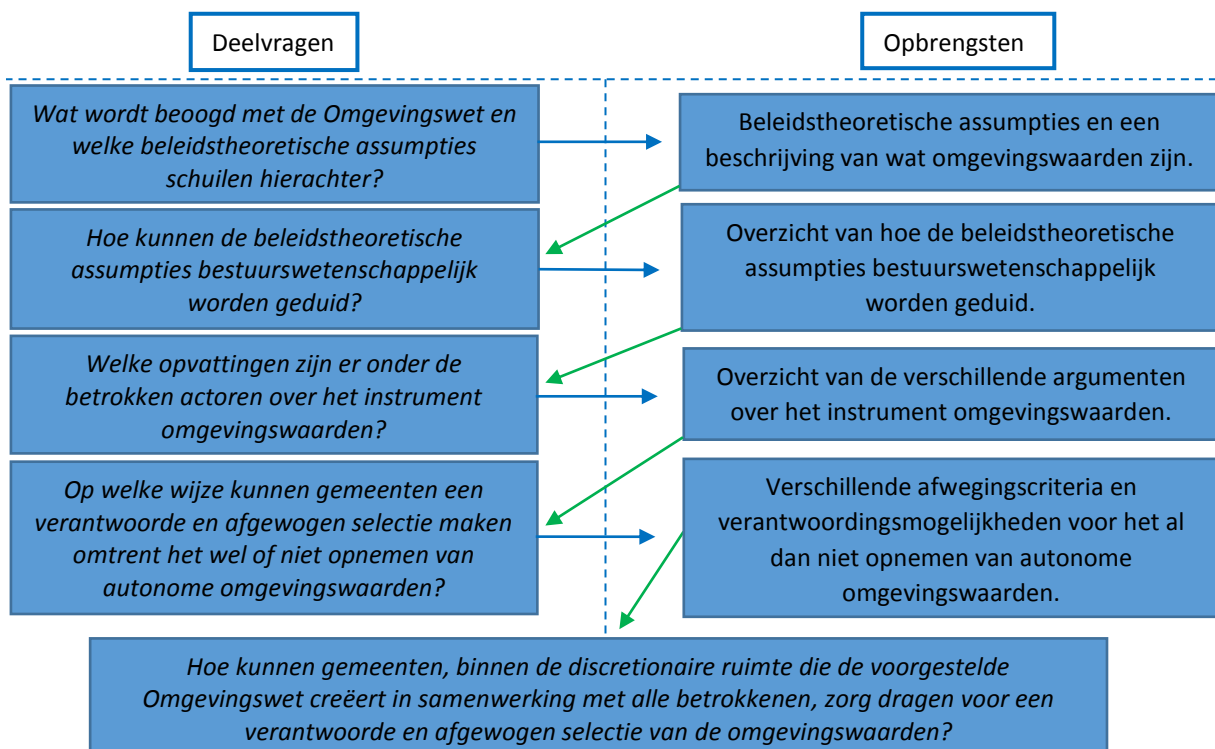
Deelvraag twee moet inzicht verschaffen in hoe de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk worden geduid. Waar in deelvraag één beschreven wordt welke beleidstheoretische assumpties er zijn, wordt er binnen deze deelvraag gekeken hoe deze

bestuurswetenschappelijk kunnen worden geduid en of theorie en praktijk samenkomen. De uitkomsten van deelvraag twee zullen dienen als input voor de beantwoording van deelvraag drie.

In deelvraag drie wordt er gekeken naar welke opvattingen er onder de respondenten zijn over het instrument omgevingswaarden. Wat deze deelvraag moet opleveren is een overzicht van de verschillende argumenten die de respondenten aandragen omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden. De uitkomsten van deelvraag drie zullen dienen als input voor de beantwoording van deelvraag vier.

De laatste deelvraag gaat over hoe gemeenten een verantwoorde en afgewogen selectie kunnen maken omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden. Wat deze deelvraag moet opleveren zijn verschillende afwegingscriteria waar gemeenten rekening mee kunnen houden bij het al dan niet opstellen van autonome omgevingswaarden. Daarnaast geeft deze vraag antwoord op hoe gemeenten de gemaakte keuzes kunnen verantwoorden. Het antwoord op deelvraag vier dient als input voor de beantwoording de hoofdvraag.

Wat de verschillende deelvragen bewerkstelligen is dat er steeds een verdiepingsslag gemaakt wordt in het onderzoek. Waar deelvraag één vrij algemeen is, zijn deelvragen 2, 3 en 4 steeds specifieker. Afbeelding 1 geeft beeldend weer wat de verschillende vragen opleveren en hoe de verschillende vragen elkaar beïnvloeden.



Afbeelding 1, deelvragen en opbrengsten

1.3 Omschrijving van kernbegrippen

Omgevingswet: nieuwe invulling voor het omgevingsrecht. De Omgevingswet bundelt 26 wetten in één integrale wet. Sommige wetten gaan compleet op in de Omgevingswet en andere wetten worden gefaseerd of gedeelte opgenomen in de Omgevingswet.

Omgevingsvisie: een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving (Ministerie van I&M, 2014).

Omgevingsplan: opvolger van het bestemmingsplan en bevat gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Per gemeente geldt er één omgevingsplan.

Omgevingswaarden: maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen (Ministerie van I&M, 2017a, p.9).

Autonome omgevingswaarden: waarden die niet in de Omgevingswet benoemd worden en door gemeenten vastgesteld mogen worden.

Interne samenwerking: samenwerking tussen verschillende gemeentelijke afdelingen, zoals ruimtelijke ordening, milieu, veiligheid, et cetera.

Externe samenwerking: samenwerking met verschillende type bedrijven en/of burgers.

Discretionaire ruimte: ook wel bestuurlijke afwegingsruimte of beleidsvrijheid genoemd, impliceert dat uitvoerders (ambtenaren) een zekere mate van speelruimte hebben. De speelruimte bevindt zich binnen de overkoepelende regels van het beleid (Bekkers, 2007).

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De invoering van de Omgevingswet is min of meer te vergelijken met het schilderen van de Tuin der Lusten door Jeroen Bosch. De Omgevingswet behelst een groot en ingewikkeld werk, waarin vele actoren en wetten met elkaar in verband gebracht worden. De verschillende kleuren die zich nu nog voordoen in het omgevingsrecht moeten zich uiteindelijk vermengen tot een groots en indrukwekkend meesterwerk in de vorm van de Omgevingswet (Groothuijsen, 2016). Dit moet ervoor zorgen dat het omgevingsrecht minder complex wordt en beter gaat functioneren. Het huidige disfunctioneren uit zich in lange doorlooptijden en hoge onderzoekslasten, zonder dat die altijd nodig zijn. Het is daarom van maatschappelijk belang dat er een verandering plaatsvindt. Daarnaast is het van maatschappelijk belang dat de onduidelijkheid die er heerst bij veel gemeenten over hoe er verantwoord omgegaan kan worden met de bestuurlijke afwegingsruimte en omgevingswaarden wordt weggenomen. Door wetenschappelijk onderzoek te doen naar hoe gemeenten zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de

omgevingswaarden is er een methodologisch model ontwikkeld dat gemeenten als toetsingskader kunnen gebruiken. Tot slot moet er een verbetering plaatsvinden in de manier van samenwerken van gemeenten, zowel intern als extern. Vertrouwen speelt binnen het thema samenwerking een belangrijke rol. Het huidige wantrouwen van veel burgers en bedrijven in de overheid moet plaats maken voor vertrouwen en samenwerking (Ministerie I&M, 2015).

De wetenschappelijke relevantie komt terug in de bestuurlijke afwegingsruimte die moet gaan ontstaan binnen de Omgevingswet. Wat de Omgevingswet moet realiseren is ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Dit vraagt wel wat van gemeenten, namelijk bestuurlijk lef. Het leveren van flexibiliteit en maatwerk wordt mogelijk gemaakt doordat gemeenten afwegingsruimte krijgen. In de Omgevingswet draait het straks om kansen durven te pakken. Ook als deze niet één op één overeenkomen met de wet- en regelgeving (Ministerie I&M, 2015). Minister Schultz van Haegen (Ministerie I&M, 2015) zegt hierover: *“Het gaat om de durf om maatwerk te leveren en om de durf van bestuurders om ergens voor te kiezen en daar voor te gaan staan”* (p.3). Wat interessant en waardevol is om wetenschappelijk te onderzoeken is hoe gemeenten zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden.

1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de beleidstheoretische assumpties die voortkomen uit de Omgevingswet (hoofdstuk 2) bestuurswetenschappelijk geduid. In het eerste deel wordt ingegaan op het polycentrisme. Polycentrische systemen zijn systemen die ingebed zijn in systemen waarin autoriteit, macht en kennis sterk gefragmenteerd zijn. Wetten die hier goed bij passen zijn kaderwetten zoals de Omgevingswet. Wat van groot belang is bij het polycentrisme is dat er door verschillende partijen met elkaar samengewerkt wordt en dat er geen instantie is die een monopoliepositie bekleedt. In het tweede deel van het theoretisch kader wordt ingegaan op de experimentalist governance theorie en verschillende verantwoordingstheorieën. Bij experimentalist governance worden er brede doelstellingen geformuleerd. Binnen de geformuleerde doelstellingen krijgen lokale overheden veel vrijheid om de doelstellingen te bereiken. Een verplichting aan deze vrijheid is dat er gemonitord moet worden of de doelstellingen worden bereikt. Wanneer blijkt dat er onvoldoende progressie wordt geboekt moeten overheden een programma opstellen waarin aangetoond wordt dat de doelstellingen alsnog behaald worden. Daarnaast wordt het doorlopen proces systematisch herzien door een aantal actoren. Wat van belang is binnen deze theorie is dat het een iteratief en cyclisch proces is, waarin overheden van elkaar leren (Sabel & Zeitlin, 2011). In het derde en laatste deel van het theoretisch kader staat de collaborative governance theorie centraal. Collaborative governance is een bestuursvorm waarbij diverse belanghebbenden collectief

betrokken worden, om op basis van consensus tot onderwerpen voor besluitvormen en feitelijke besluitvormen te komen. Binnen deze theorie is er sprake van een cyclisch en iteratief proces, waarin vertrouwen een grote rol speelt. In het theoretisch kader wordt deze theorie weergegeven aan de hand van een model dat ontwikkeld is door Ansell en Gash (2007).

1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader

Binnen dit onderzoek is er gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Binnen de kwalitatieve onderzoeksmethode is ervoor gekozen om gebruik te maken van onderdelen uit de grounded theory, welke zijn theoretische onderbouwing ontleent aan het pragmatisme.

De informatieverzameling heeft plaatsgevonden door het uitvoeren van een literatuurstudie en het afnemen van meerdere interviews. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen. Dit betekende specifiek voor dit onderzoek dat alleen de interviewer beschikte over een lijst met onderwerpen die als input diende voor de interviews. Door gebruik te maken van zowel triangulatie als 'rich description' is gepoogd een zo hoog mogelijke validiteit en betrouwbaarheid te realiseren. Rich description houdt in dat er een uitgebreide en extensieve beschrijving is gegeven van de bevindingen. Hoe de verschillende onderdelen van dit onderzoek in elkaar doorwerken wordt weergegeven in het conceptueel model in §4.5.

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd waarom de Omgevingswet er komt en wat de beleidstheoretische assumpties zijn van de wet. In hoofdstuk 3 worden er bestuurswetenschappelijke theorieën gekoppeld aan de beleidstheoretische assumpties. Dit hoofdstuk dient als theoretisch kader. In hoofdstuk 4 wordt beschreven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Dit hoofdstuk zal dienen als methodologisch kader. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Op basis van de resultaten uit hoofdstuk 5 zal er in hoofdstuk 6 ingegaan worden op de verschillende punten waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het maken van een afweging omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden. De resultaten uit zowel hoofdstuk 5 als hoofdstuk 6 zullen dienen als input voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen in hoofdstuk 7. Tot slot wordt het onderzoek in hoofdstuk 8 afgesloten met de discussie.

2. Waaron de Omgevingswet

In dit hoofdstuk wordt er ingaan op de vraag waarom de Omgevingswet er komt, wat er met de Omgevingswet wordt beoogd en wat de beleidstheoretische assumpties zijn van de Omgevingswet. Daarnaast zullen de beleidstheoretische assumpties die meegenomen zijn in dit onderzoek uitgebreid behandeld worden.

2.1 Van 26 wetten naar 1 Omgevingswet

Zoals aangegeven in §1.1 wordt de invoering van de Omgevingswet gezien als de grootste wetwijziging sinds de grondwetsherziening van Thorbecke. Thorbecke voerde in 1848 een grondwetsherziening door welke de basis heeft gelegd voor de huidige parlementaire democratie in Nederland. In de Omgevingswet worden 26 wetten samengevoegd tot één.

Al in de jaren 90 is er door wetenschappers onderzoek gedaan naar het Nederlandse planningsstelsel in vergelijking met het Engelse. Uitkomst van dit onderzoek was dat het Nederlandse planningsstelsel vooral gericht was op rechtszekerheid, dit in tegenstelling tot het Engelse systeem, dat veel meer gericht was op flexibiliteit. Volgens de onderzoekers wordt er in Nederland teveel gekeken naar bestemmingsplannen en welke regels daarin zijn opgenomen. De onderzoekers stellen dat Nederland naar Engeland moet kijken en meer de nadruk moet leggen op specifieke aanvragen en het creëren van bestuurlijke afwegingsruimte (Thomas et al, 1983). Door de hoge mate van rechtszekerheid en het tot in detail vastleggen van regelgeving was er in Nederland nauwelijks sprake van bestuurlijke afwegingsruimte. Door de snel veranderende maatschappij heeft dit tot gevolg dat wanneer een wets- of beleidswijziging daadwerkelijk wordt doorgevoerd, deze in sommige gevallen alweer verouderd is. Dit proces is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen.

Naast dat het Nederlandse omgevingsrecht sterk gericht is op rechtszekerheid is het door de grote hoeveelheid wet- en regelgeving erg onoverzichtelijk en complex geworden. Wat begon met de Mijwv van 1810 is nu een verzameling van meer dan 26 wetten. Het omgevingsrecht bestaat uit alle wet- en regelgeving die gaat over de fysieke leefomgeving. Maar kijkend naar het huidige omgevingsrecht is de vraag of de spelregels nog passen bij de huidige praktijk van de ruimtelijke ontwikkelingen en toekomstige opgaven. De signalen doen vermoeden dat er een verandering nodig is. Het merendeel van de knelpunten in het omgevingsrecht zijn te herleiden tot twee hoofdproblemen:

- Complexe en versnipperde regelgeving: gevolg hiervan is onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid en onvoldoende samenhang in het omgevingsrecht.
- Onbalans tussen zekerheid en dynamiek: gevolg hiervan zijn slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen, normen en

voorschriften en weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid en innovatie (Ministerie van I&M, 2013).

Deze problemen staan een efficiënt beheer van de fysieke leefomgeving in de weg. Daarnaast belemmeren de gedetailleerde vereisten en geringe ruimte voor dynamiek de bestuurlijke wens om maatschappelijke dynamiek te faciliteren, om het nemen van verantwoordelijkheid te stimuleren en om actief aan nationale beleidsdoelen te werken (Ministerie van I&M, 2013).

De wens voor een vereenvoudiging van het omgevingsrecht werd voor het eerst politiek benadrukt via de motie Pieper in 2009. Als antwoord op deze motie had het kabinet Rutte-Verhagen het voornemen om met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen. Dit werd opgenomen in het regeerakkoord van 2010 (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Deze lijn werd doorgevoerd in het regeerakkoord van kabinet Rutte-Samson, waarin opgenomen staat dat de besluitvorming over ruimtelijke projecten eenvoudiger en sneller moet (Regeerakkoord VVD-PVDA, 2012). Op 1 juli 2015 heeft een meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemde de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. Maar wat levert de Omgevingswet de Nederlander op? Hieronder staat een aantal feiten weergegeven:

Van		Naar
26 wetten		1 wet
4.700 artikelen		349 artikelen
120 AMvB's		4 AMvB's
120 ministeriële regelingen		10 ministeriële regelingen

Tabel 1, veranderingen door de Omgevingswet (Rijksoverheid.nl, z.d.)

2.2 Beleidstheoretische assumpties

Door de bundeling van meerdere wetten in één wet, zijn minder regels nodig. Hierdoor kan de wetgeving duidelijker en overzichtelijker worden. Bij het opstellen van de Omgevingswet is er uitgegaan van vier uitgangspunten: minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. Wat de Omgevingswet beoogt is om het wettelijk kader inzichtelijker te maken voor overheden, bedrijven en burgers. Daarnaast moet het beheer van en de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving eenvoudiger worden.

De Omgevingswet gaat uit van het motto: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit. Dit motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn, met het oog op duurzame ontwikkeling, het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies (Ministerie van I&M, 2014, p. 7). De Omgevingswet laat ruimte voor het realiseren van activiteiten van burgers en bedrijven en maakt het realiseren van

internationale, nationale, regionale en lokale beleidsdoelen mogelijk. Daarnaast is de Omgevingswet een kaderwet. Dat houdt in een wet met zo min mogelijk administratieve- en bestuurlijke lasten en die nader uitgelegd wordt door uitvoeringsregelgeving zoals AMvB's. De Rijksoverheid streeft met de Omgevingswet vier beleidstheoretische assumpties na:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. De Omgevingswet verwacht van overheden dat er op een andere manier samengewerkt gaat worden. Dit betreft zowel de interne als externe samenwerking.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van de doelen voor de fysieke leefomgeving. Hiervoor worden meerdere beslissingsbevoegdheden gedecentraliseerd.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (Ministerie van I&M, 2014, p.7).

Een instrument voor gemeenten om invulling te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte is de mogelijkheid tot het opstellen van omgevingswaarden. Waar omgevingswaarden in kunnen voorzien is dat de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan worden bereikt of behouden. Gezien het belang van omgevingswaarden om invulling te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte en de centrale rol van omgevingswaarden in dit onderzoek, is ervoor gekozen om het instrument omgevingswaarden als beleidstheoretische assumptie toe te voegen.

Door de omvang van de Omgevingswet is ervoor gekozen om niet alle beleidstheoretische assumpties binnen de scope van dit onderzoek te laten vallen. Om de uitvoerbaarheid van het onderzoek te waarborgen is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende beleidstheoretische assumpties:

- Bestuurlijke afwegingsruimte.
- Omgevingswaarden.
- Integraal samenwerken.

2.3 Bestuurlijke afwegingsruimte

Het vergroten van de flexibiliteit lijkt wel een toverwoord. In die zin dat het veelvuldig terug komt in de Omgevingswet, maar ook in de ambities van een eerdere hervorming (Wro). De wetgever verstaat onder flexibiliteit de afwegingsruimte die een actor heeft om binnen het wettelijk kader bepaalde keuzes te maken. Deze actor kan enerzijds de overheid zijn en anderzijds een initiator. De term

flexibiliteit wordt gekenmerkt door twee noemers, namelijk bestuurlijke afwegingsruimte en handelingsruimte. In bestuurswetenschappelijke literatuur wordt het begrip bestuurlijke afwegingsruimte vaak aangeduid als discretionaire ruimte. Onder discretionaire ruimte wordt verstaan de speelruimte die gemeenten hebben om binnen de kaders van de overkoepelende wet- en regelgeving eigen beleid te voeren (Bekkers, 2007). Wat de Omgevingswet moet creëren is een verbreding van de discretionaire ruimte. Met name lokale overheden moeten onder de Omgevingswet een grote mate van discretionaire ruimte krijgen. Er kan in zo'n geval sprake zijn van een systeem waarin autoriteit, macht en kennis gefragmenteerd zijn (Helderman, 2017).

De wetgever onderscheidt in de Omgevingswet drie niveaus/hoofdvormen van flexibiliteit. Het eerste niveau is de ruimte die gevonden kan worden in algemene regels. Het tweede niveau is het gebiedsgericht maatwerk. Het derde en laatste niveau is die van het individueel maatwerk. Alle drie de niveaus kennen zowel bestuurlijke afwegingsruimte als handelingsruimte. Dit betekent dat er onder de Omgevingswet zes vormen van flexibiliteit te onderscheiden zijn.

	Bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen	Flexibiliteit voor burgers en bedrijven (handelingsruimte)
Ruimte in de (algemene) regels	Uitvoeringsregelgeving: meer afwegingsruimte voor bestuursorganen. • Omgevingswaarden • Instructieregels	Uitvoeringsregelgeving: Meer handelingsruimte voor burgers en bedrijven • Gelijkwaardigheid bij algemene regels
Gebiedsgericht maatwerk	Gebiedsgerichte omgevingswaarden • Gemeente-omgevingsplan • Provincie- omgevingsverordening	• Maatwerkregels
Individueel maatwerk	Ontheffing bij instructieregels	• Maatwerkvoorschrift bij algemene regels
Experimenteerbepaling (art. 23.3 Omgevingswet)		

Tabel 2, zes vormen van flexibiliteit (Brans, 2016a)

In dit onderzoek is alleen gekeken naar de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Dit houdt in dat de handelingsruimte voor initiators niet is meegenomen. Desondanks is het van belang om kennis te nemen van alle mogelijkheden die de Omgevingswet biedt op het gebied van flexibiliteit.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten brengt enkele voordelen met zich mee. Voordelen die de belemmeringen van het huidige omgevingsrecht weergeven:

- Bij landelijk beleid kan er nooit rekening gehouden worden met individuele gevallen. De gemeentelijke overheid kent de lokale situatie het beste, wat een rechtvaardiging is om hen te laten bepalen over de inrichting en het beheer van de lokale fysieke leefomgeving, binnen de kaders die hogere wet- en regelgeving stelt.
- Omstandigheden kunnen veranderen. De maatschappij is constant in verandering en dit vraagt om bestuurlijke afwegingsruimte.

- Vergroten lerend vermogen. Voorwaarde hierbij is dat de opgedane ervaringen aan de beleidsontwikkelaars wordt doorgegeven. Op deze manier kunnen ervaringen er toe leiden dat er beter beleid wordt ontwikkeld.

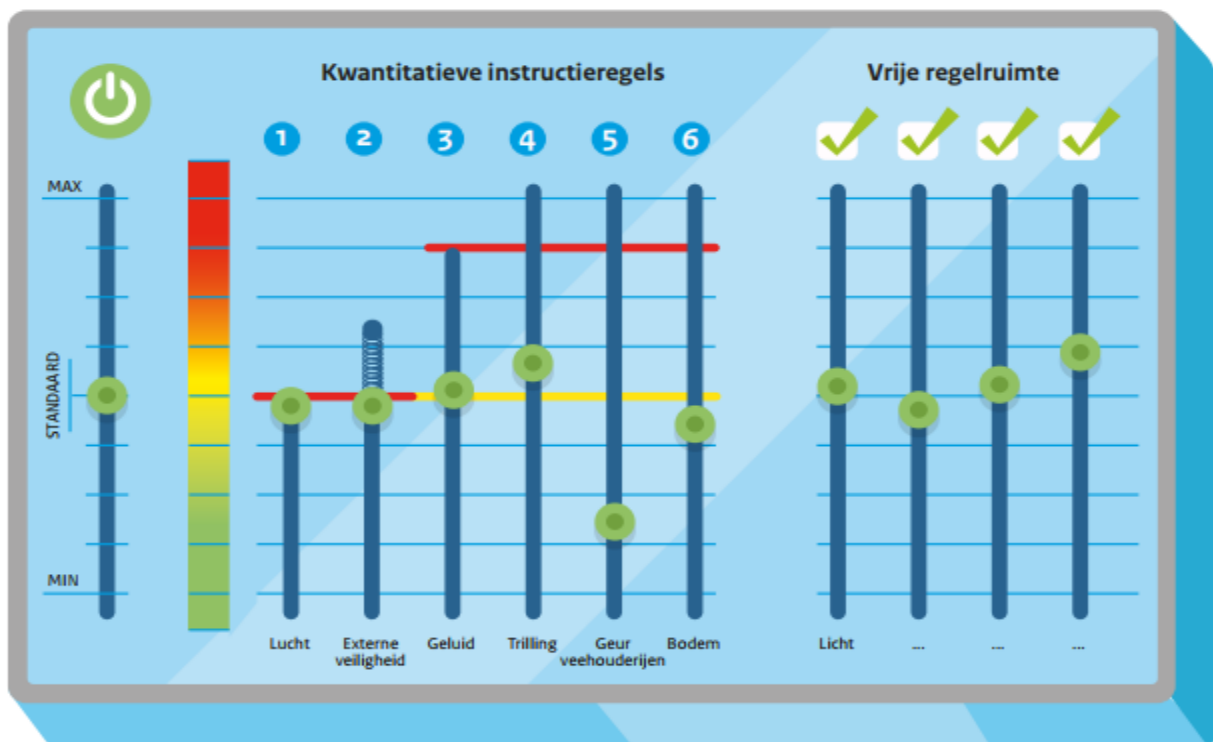
Maar bestuurlijke afwegingsruimte betekent niet dat alle wet- en regelgeving losgelaten moet worden. Het belang van algemene wet- en regelgeving is dat voorkomen wordt dat er een vrijstaat ontstaat. Hierdoor schuilen er ook enkele risico's aan bestuurlijke afwegingsruimte:

- Wanneer er sprake is van een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte kan dit afbreuk doen aan de rechtszekerheid.
- Daarnaast kan de rechtsgelijkheid worden aangetast. Dit betekent dat in een bepaalde gemeente een initiatief wel uitgevoerd mag worden en in een andere gemeente niet (Derksen en Schaap, 2007).

Zoals uit tabel twee blijkt biedt de Omgevingswet gemeenten twee instrumenten om invulling te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte, namelijk omgevingswaarden en instructieregels. Instructieregels zijn een soort algemene regels van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan. Instructieregels geven decentrale overheden aanwijzingen over de uitoefening van hun taken of bevoegdheden, zoals het vaststellen van een omgevingsplan, teneinde aan een omgevingswaarde of een andere doelstelling van de fysieke leefomgeving te voldoen (Brans, 2016b). In de praktijk kan een instructieregel als volgt geformuleerd zijn: in een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door bedrijfsmatige activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties (Ministerie van I&M, 2016b, p.36). Instructieregels kunnen dus enkel door het Rijk en de provincies worden opgesteld. Binnen de Omgevingswet bieden de instructieregels gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte. Dit komt doordat de meeste instructieregels worden opgesteld met een bepaalde bandbreedte. Binnen de gegeven bandbreedte mogen gemeenten zelf bepalen hoe streng of flexibel zij willen zijn op een bepaald thema. Dit kan een gemeente doen door de geboden bandbreedte te concretiseren door middel van een omgevingswaarde. Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om flexibel te zijn en lokaal maatwerk toe te passen (Ministerie van I&M, 2017a).

De Rijksoverheid, provincies en gemeenten kunnen allemaal omgevingswaarden opstellen. Echter zijn hier wel beperkingen aan verbonden voor gemeenten. Gemeenten mogen niet voor alle onderwerpen omgevingswaarden vaststellen. Op terreinen waar het Rijk of provincie een omgevingswaarde heeft vastgesteld mag een gemeente geen omgevingswaarde vaststellen. Voor alle andere onderwerpen zijn gemeenten vrij om omgevingswaarden vast te stellen. Dit is een ongekend grote mate van vrijheid voor gemeenten, een mate van vrijheid die in het huidige omgevingsrecht nauwelijks mogelijk was.

Om inzichtelijk te maken hoe gemeenten om kunnen gaan met de geboden bandbreedte binnen de instructieregels en de vrijheid in het opstellen van omgevingswaarden maakt de wetgever gebruik van een mengpaneel. Het Omgevingswetmengpaneel geeft gemeenten de mogelijkheid om te spelen met verschillende schuifjes. De verschillende schuifjes op het mengpaneel geven instructieregels en/of omgevingswaarden weer. Zoals op elk mengpaneel staan de schuifjes niet vast. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de schuifjes omhoog en omlaag te bewegen. In het geval van de Omgevingswet betekent dit strenger of flexibeler. Door te spelen met de verschillende schuifjes kunnen gemeenten waarde toekennen aan een gebied. Maar er zijn wel spelregels verbonden aan het mengpaneel.



Afbeelding 2, Omgevingswetmengpaneel (Ministerie van I&M, 2017b)

Het Rijk stelt voor bepaalde thema's inhoudelijke kaders op in de vorm van instructieregels. Het Rijk kan een standaardnorm en een bandbreedte meegeven aan gemeenten. Dit is terug te zien in het linkerdeel van het mengpaneel. Voor sommige thema's stelt het Rijk geen instructieregels op en kunnen gemeenten zelf normen opstellen. Dit wordt de vrije regelruimte genoemd. Het rechterdeel van het mengpaneel. Daarnaast staan er meerdere gekleurde strepen op het mengpaneel. De gele streep geeft het basisbeschermingsniveau weer, de standaardwaarde. De standaardwaarde geeft een aanvaardbaar kwaliteitsniveau voor het hele land weer. De rode lijn geeft de grenswaarde aan. Dit is het landelijk basisbeschermingsniveau. De ruimte tussen de gele en rode lijn wordt omschreven als de overweegbare kwaliteit. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om strenger te zijn dan de standaardwaarde. Hierdoor kunnen gemeenten een hogere

kwaliteit nastreven dan via EU-regelgeving of landelijke regelgeving is vastgesteld. Deze mogelijkheid is opgenomen omdat de wetgever decentrale bestuursorganen niet wil verbieden om een hoger kwaliteitsniveau na te streven. In enkele situaties is het zelfs mogelijk dat gemeenten afwijken van de grenswaarde. Dit wordt afwijkwaliteit in bijzondere omstandigheden (tijdelijk of permanent) genoemd. Deze afwijking is alleen mogelijk bij zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen (Brans, 2016b).

Al deze verschillende mogelijkheden bieden gemeenten een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte. Het doel van het Omgevingswetmengpaneel is dat het voor gemeenten inzichtelijk wordt hoe een zo hoog mogelijke kwaliteit van de fysieke leefomgeving gerealiseerd kan worden binnen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte. Dit kunnen gemeenten doen door verantwoorde en afgewogen keuzes te maken over waar de verschillende schuifjes geplaatst worden.

2.4 Omgevingswaarden

De Omgevingswet (art. 1.3 Ow) streeft het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit na. Dit moet bereikt worden in een systeem dat uitgaat van veel bestuurlijke afwegingsruimte. Hier ligt een belangrijke taak voor gemeenten. Om invulling te geven aan de geboden bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenten gebruik maken van het instrument omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit kunnen zowel kwalitatieve als kwantitatieve normen zijn. Hiermee sluiten omgevingswaarden aan bij een deel van art. 1.3 Ow.

Vanuit het Rijk zijn er meerdere verplichte omgevingswaarden opgesteld waaraan provincies en gemeenten zich moeten houden. Gemeenten zijn echter vrij om naast de verplichte omgevingswaarden autonome omgevingswaarden op te stellen voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Omgevingswaarden komen onder de Omgevingswet terug in het omgevingsplan. Omgevingswaarden is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren (Aandeslagmetdeomgevingswet.nl, z.d).

Daarnaast moet een omgevingswaarde voldoen aan artikel 2.9 en 2.10 Omgevingswet:

- 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.
- Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)
 1. Bij vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:
 - a. Of deze waarde een resultaatverplichting, 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 locatie 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 (Ministerie van I&M, 2016a).

Tevens hangen er juridische consequenties aan omgevingswaarden. Wanneer een overheidsorgaan besluit een omgevingswaarde op te stellen, is zij verplicht deze te monitoren. Als blijkt dat de vastgestelde waarde niet wordt gehaald of dreigt niet te worden gehaald, dan moet het vaststellende overheidsorgaan een programma opstellen. In dit programma benoemt de overheidsinstantie haar acties die ervoor gaan zorgen dat de waarde alsnog behaald wordt (Aandeslagmetdeomgevingswet.nl, z.d). Voor het niet voldoen aan een omgevingswaarde kan alleen de overheid worden aangesproken. Voor bedrijven en burgers ontstaat pas een juridische bindende werking wanneer een omgevingswaarde vertaald is naar een omgevingsvergunning, algemene regel of maatwerkvoorschrift (Aandeslagmetdeomgevingswet.nl, z.d). Omgevingswaarden zijn in eerste instantie alleen bindend voor de overheidsinstantie die ze vaststelt. Rijksomgevingswaarden en provinciale omgevingswaarden kunnen naast dat ze bindend zijn voor het Rijk of provincie ook doorwerken naar lagere overheden. Deze doorwerking vindt plaats door middel van de in §2.3 besproken instructieregels.

2.5 Integraal samenwerken en omdenken

De laatste beleidstheoretische assumptie die meegenomen is in dit onderzoek gaat over integraal samenwerken. Gemeenten moeten onder de Omgevingswet één omgevingsvisie- en plan formuleren met daarin de ambities voor de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt hierbij is dat deze ambities in samenspraak met alle betrokken partijen in de regio geformuleerd worden. Dit is geen gemakkelijke opgave, want de verhoudingen tussen de verschillende invalshoeken in het fysieke domein zoals ruimtelijke ordening, milieu, natuur, bedrijvigheid, bodem en leefbaarheid verhouden zich soms slecht tot elkaar. Dit komt doordat wat goed is voor het ene domein slecht kan zijn voor het andere domein. Wanneer de afdeling ruimtelijke ordening besluit om een nieuwe woonwijk te realiseren, kan dit negatieve gevolgen hebben voor het milieu en de leefbaarheid in een dorp of stad. Dit is een voorbeeld van hoe de verschillende invalshoeken elkaar kunnen beïnvloeden. Het aantal invalshoeken zal onder de Omgevingswet alleen maar groter worden. De Omgevingswet ambieert om alle verschillende belangen vroegtijdig in het proces om tafel te krijgen. Dit klinkt relatief eenvoudig, maar blijkt in de praktijk vaak voor problemen te zorgen. Daarnaast vormen burgers steeds vaker tijdelijke netwerken, gericht op het realiseren van een gemeenschappelijk belang. De wetgever is zoekende naar een manier om aan te sluiten bij de veranderende verhoudingen en hoopt hier door middel van de Omgevingswet een passende oplossing voor te hebben gevonden.

Het op een andere manier invulling geven aan de samenwerkingsprocessen vraagt om een andere manier van denken. Dit omdenken komt niet alleen terug in de samenwerkingsprocessen, maar ook in de oproep aan volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en ambtenaren om meer ruimte te geven aan ambities, dromen en idealen van bedrijven en burgers (Lammers, 2017). De Omgevingswet behelst meerdere soorten veranderingen: visionaire, juridische en cultuurgerichte veranderingen.

- Visionair: gericht op het voldoen aan ambities en idealen in de veranderende relatie tussen overheid en samenleving.
- Juridisch: waarbij het gaat om het toepassen van de zes kerninstrumenten die vastliggen in wet- en regelgeving en waarbij gebruik moet worden gemaakt van digitale voorzieningen die dat ondersteunen.
- Cultuurgericht: gezocht wordt naar andere manieren van handelen van bestuurders, managers en professionals in de praktijk (Lammers, 2017).

De drie veranderingen staan niet los van elkaar. Dit kan toegelicht worden aan de hand van het omgevingsplan, een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Een omgevingsplan is qua opbouw, opzet en werking anders dan het huidige bestemmingsplan. Voor een omgevingsplan is meer afstemming nodig, in de gemeente en in de regio, maar ook tussen verschillende disciplines om

tot een plan te komen. Daarnaast is een omgevingsplan dynamischer dan een bestemmingsplan. Het verandert mee met wat er gebeurt in de fysieke leefomgeving. Deze verandering in de manier van werken en het nieuwe juridische instrumentarium zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een scheiding tussen het technisch implementeren van het omgevingsplan en daarna aandacht besteden aan het anders handelen is daardoor niet te maken. Het zal vaak pragmatisch in de praktijk vorm krijgen (Lammers, 2017).

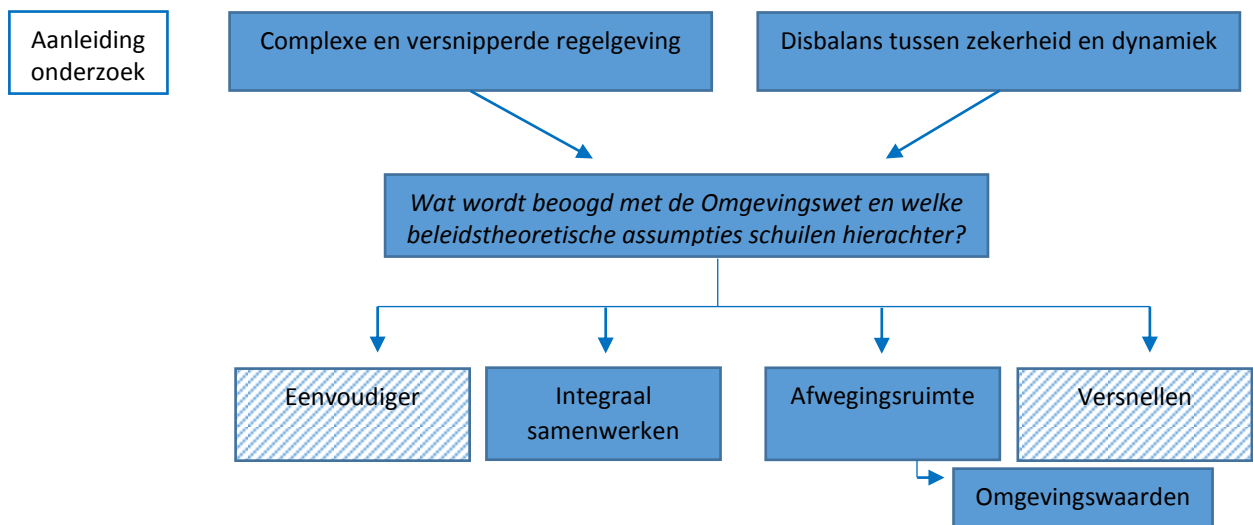
Het pragmatische karakter van de wet past in het beeld wat hoogleraar planologie prof. dr. Salet schetst in zijn afscheidscollege. Salet stelt dat er tegenwoordig sprake is van een overheersing van de pragmatistische stroming. Volgens Salet brengt de invoering van de Omgevingswet een ongekend grote beleidsvrijheid met zich mee. Vanuit pragmatistisch oogpunt wordt publiek handelen gerechtvaardigd door het oplossen van problemen van het publiek in concrete situaties. Het institutionalisme verlangt verantwoording van publiek handelen aan de hand van gegroeide patronen van sociale normen. Het ideaalbeeld is dat beide stromingen elkaar vinden en dat er een combinatie ontstaat. In de praktijk blijkt dit lastig te zijn wat kan leiden tot botsingen tussen beide stromingen. Botsingen die ontstaan doordat de onderliggende assumptie zozeer verschillen, dat de oplossingen van de een, het probleem van de ander zijn. De overheersing van het pragmatisme zorgt ervoor dat de institutionele verantwoording wordt achtergesteld (Salet, 2016).

2.6 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het huidige omgevingsrecht niet aansluit bij de wensen en behoeften van de samenleving. Het omgevingsrecht vraagt om een verandering. Een verandering die plaatsvindt in de vorm van de Omgevingswet. De Omgevingswet is echter niet zomaar een verandering, het is een verandering die een hoog ambitieniveau nastreeft. Dit hoge ambitieniveau komt terug in de twee maatschappelijke doelstellingen van de wet; het in onderlinge samenhang (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Om te kunnen voldoen aan deze maatschappelijke doelstellingen kent de Omgevingswet meerdere beleidstheoretische assumpties. Om de uitvoerbaarheid van het onderzoek te waarborgen wordt er in dit onderzoek gebruikt gemaakt van de volgende beleidstheoretische assumpties:

- Bestuurlijke afwegingsruimte.
- Omgevingswaarden.
- Integraal samenwerken.

Nu de aanleiding van het onderzoek duidelijk is en bekend is wat de beleidstheoretische assumpties zijn van de Omgevingswet kan het eerste deel van het conceptueel model worden opgesteld.



Afbeelding 4, conceptueel model deel 1

De vervolgstap in dit onderzoek is om de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk te duiden. Hiermee wordt bedoeld dat er bestuurswetenschappelijke theorieën gekoppeld zullen worden aan de beleidstheoretische assumpties. In hoofdstuk vijf zal vervolgens gekeken worden of de duiding in de praktijk ook vorm krijgt.

3. Theoretisch kader

Het vorige hoofdstuk heeft aangetoond dat de wetgever verschillende beleidstheoretische assumpties nastreeft met de Omgevingswet. Zo moet er meer bestuurlijke afwegingsruimte ontstaan, moeten gemeenten een keuze maken omtrent de selectie van de omgevingswaarden en moet er op een andere manier samengewerkt worden. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de beleidstheoretische assumpties die voortkomen uit de Omgevingswet bestuurswetenschappelijk geduid kunnen worden.

3.1 Bestuurswetenschappelijke theorieën

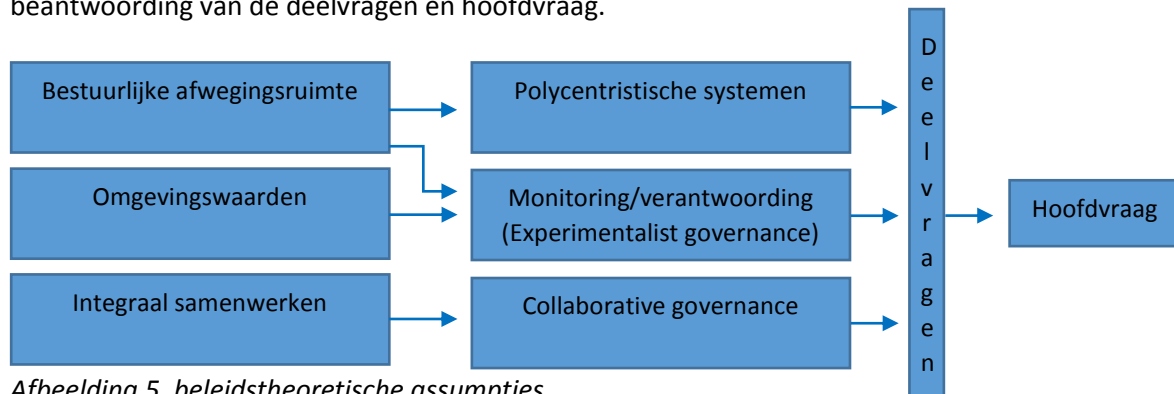
Om de beleidstheoretische assumpties die voorkomen uit de Omgevingswet wetenschappelijk te kunnen onderzoeken is het van belang dat deze bestuurswetenschappelijk geduid worden. De eerste beleidstheoretische assumptie is bestuurlijke afwegingsruimte. In §2.3 is ingegaan op de bestuurlijke afwegingsruimte en werd aangegeven dat wanneer er veel bestuurlijke afwegingsruimte wordt geboden autoriteit, macht en kennis gefragmenteerd kunnen zijn. In zo'n geval kan er gesproken worden over een polycentrisch systeem. Om de beleidstheoretische assumptie bestuurlijke afwegingsruimte bestuurswetenschappelijk te duiden wordt er verder ingezoomd op het polycentrisme. Een tweede bestuurswetenschappelijke theorie die handvatten kan bieden om invulling te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte is de experimentalist governance theorie, waarbij het gaat over monitoring en verantwoording.

De tweede beleidstheoretische assumptie gaat over de omgevingswaarden. In §2.4 is ingegaan op het instrument omgevingswaarden en werd aangegeven dat een grote hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte leidt tot experimenteerruimte voor gemeenten. Belangrijke thema's rondom omgevingswaarden zijn monitoring en verantwoording. Een bestuurswetenschappelijke theorie die hierbij aansluit is de 'experimentalist governance' theorie. Daarnaast wordt er specifiek gekeken naar de veranderende relatie tussen verticale en horizontale verantwoording.

De derde en laatste beleidstheoretische assumptie in dit onderzoek gaat over integraal samenwerken. In §2.5 is ingegaan op het integraal samenwerken en werd aangegeven dat er een andere invulling gegeven moet worden aan de manier van samenwerken. Een bestuurswetenschappelijke theorie die hier duiding aan geeft is de 'collaborative governance' theorie.

De verschillende bestuurswetenschappelijke theorieën staan echter niet los van elkaar. De theorieën vullen elkaar aan en werken in elkaar door. Dit komt mede doordat er overlap zit in de benodigde condities.

Onderstaand figuur is een vereenvoudigde schematische weergave van hoe de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk geduid worden en hoe dit doorwerkt in de beantwoording van de deelvragen en hoofdvraag.



Afbeelding 5, beleidstheoretische assumpties

3.2 Polycentrisch systeem

Zoals in hoofdstuk twee duidelijk is geworden kent Nederland diverse overheidslagen, Rijk, provincie en gemeente. De afgelopen jaren zijn er vanuit het Rijk steeds meer taken en verantwoordelijkheden vanuit verschillende domeinen gedecentraliseerd. Dit heeft ervoor gezorgd dat lokale overheden meer eigen beslissingsbevoegdheden hebben gekregen. Deze decentralisaties hebben er echter niet voor gezorgd dat de bestuurlijke afwegingsruimte in het omgevingsrecht voldoende vergroot werd. Dit heeft ertoe geleid dat een van de beleidstheoretische assumpties van de Omgevingswet het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is. Met name lokale overheden krijgen onder de Omgevingswet een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte. Om deze beleidstheoretische assumptie bestuurswetenschappelijk te kunnen duiden wordt er gebruik gemaakt van de theorie over het polycentrisme.

Een polycentrisch systeem is een systeem ingebed in systemen waarin autoriteit, macht en kennis gefragmenteerd zijn. Binnen polycentrische systemen is sprake van meervoudigheid. Wetten die goed passen bij polycentrische systemen zijn kaderwetten (§2.2), zoals de Omgevingswet, waarin bewust ruimte wordt gelaten voor lokaal maatwerk (Helderman, 2017).

Het concept van het polycentrisme werd voor het eerst aangedragen door Michael Polanyi. Polanyi beschrijft het polycentrisme aan de hand van de wetenschap. Welke zoals hij zegt haar succes dankt aan een sociale organisatievorm en niet werkt aan de hand van streng geformuleerde regels. Polanyi stelt dat deelnemers in zulke organisatorische structuren een bepaalde mate van vrijheid ervaren om eigen keuzes te maken waarvan zij denken dat ze goed zijn. Deze zelfde vrijheid lijkt de Omgevingswet gemeenten te bieden met de omgevingswaarden. Het kernpunt is dat zo'n abstract en niet geoperationaliseerd ideaal niet bereikt kan worden wanneer er één partij de overkoepelende autoriteit heeft. De autoritaire structuur moet het toelaten dat er op meerdere

niveaus keuzes gemaakt kunnen worden. Polycentrische systemen bestaan hierdoor uit meervoudige besturingsrelaties en besturingsregimes (Aligica & Tarko, 2012). *“Any attempt to organize the group... under a single authority would eliminate their independent initiatives and thus reduce their joint effectiveness to that of the single person directing them from the centre. It would, in effect, paralyze their cooperation”* (Aligica & Tarko, 2012, p. 239). Een van de dingen die de Omgevingswet moet gaan realiseren is dat gemeenten flexibeler kunnen werken en meer maatwerk kunnen leveren. Dit betekent dat gemeenten meer autoriteit, macht en kennis krijgen.

In de jaren 60 wordt de theorie verder uitgewerkt door Vincent en Elinor Ostrom. Beide hebben jarenlang onderzoek gedaan naar het polycentrisme. Een van de uitkomsten van hun onderzoek is dat er twee concepten te onderscheiden zijn, het polycentrisme en het monocentrisme. Wat ze ontdekten is dat een polycentrisch politiek systeem in het algemeen een verzameling is van heterogene besluitcentra die onafhankelijk handelen, maar onder een gemeenschappelijke set van regels en normen (Tarko & Boettke, 2015). Of zoals Vincent Ostrom het zelf beschrijft: *“Many centres of decision-making which are formally independent of each other”* (Ostrom 1972 in Aligica & Tarko, 2012, p. 244).

Een monocentristisch politiek systeem is een systeem waar het recht tot het bepalen en handhaven van regels ligt in een enkelvoudig besluitvormingssysteem, waarin één partij een monopoliepositie heeft. Binnen het monocentrisme is sprake van een sterke hiërarchische ordening. In een polycentrisch politiek systeem komen meerdere actoren en beslissingsstructuren voor die beperkte macht hebben met betrekking tot het bepalen en handhaven van regels. In een polycentrisch systeem heeft niet één enkele partij het alleenrecht. Binnen polycentrische systemen zijn wet- en regelgeving belangrijke coördinatiemechanismen (Aligica & Tarko, 2012). De ordening in dit sterk gefragmenteerde systeem ontstaat vaak min of meer spontaan uit de manier waarop de strijd en uitwisseling tussen alle gefragmenteerde kennis, ideeën en overtuigingen georganiseerd wordt. Wat een polycentrisch systeem tot een systeem maakt zijn de overkoepelende constituerende regels en gemeenschappelijke ambities, ook al zijn deze soms erg vaag (Helderman, 2017). De Omgevingswet bevat zoals in hoofdstuk twee duidelijk is geworden ook enkele gemeenschappelijke ambities, daarnaast bevat de Omgevingswet een aantal constituerende regels die moeten zorgen voor een standaard basisniveau van de fysieke leefomgeving in Nederland.

Zoals gesteld bestaan polycentrische systemen uit meervoudige besturingsrelaties en besturingsregimes. Het onderliggende idee van het polycentrisme is dat actoren die de ambitie hebben een collectief probleem op te lossen of een collectief doel te bereiken, de mogelijkheid hebben om zelf te bepalen wie en wat nodig is voor het waarmaken van de ambitie. Dit kan er toe

leiden dat er diverse formele en informele samenwerkingsverbanden ontstaan. Om het polycentrisme tot een succes te maken zijn er meerdere condities van belang:

- Verschillende actoren hebben zelf de mogelijkheid om regels te bepalen die hun situatie beïnvloeden in plaats van dat de regels van bovenaf opgelegd worden
- Niet één partij heeft een monopoliepositie. Autoriteit, macht en kennis zijn gefragmenteerd.
- Er is sprake van een systeem met overkoepelende constituerende regels en gemeenschappelijke ambities, ook al zijn deze soms erg vaag.
- Actoren die de ambitie hebben een collectief probleem op te lossen of een collectief doel te bereiken, hebben zelf de mogelijkheid om te bepalen wie en wat hiervoor nodig zijn (Aligica & Tarko, 2012).

De condities die van belang zijn bij het polycentrisme lijken goed aan te sluiten bij de intentie van de Omgevingswet. In hoofdstuk vijf zal er een antwoord gegeven worden op de vraag of ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem gezien kan worden als polycentrisch systeem onder de Omgevingswet.

3.3 Borgen van omgevingswaarden

Wat de vorige paragraaf aantoont is dat er een toenemende behoefte is aan bestuurlijke afwegingsruimte. Met bestuurlijke afwegingsruimte wordt hier bedoeld het afbouwen van de hiërarchisch ingerichte overheidsbesturen die veelal gebruik maken van 'command-and-control'-wet- en regelgeving. De regelgeving moet pluralistischer worden, waarin meerdere partijen meedoen in het besluitvormingsproces. Dit vraagt om een overheid die durft los te laten en een overheid die ruimte biedt voor experimenten en lokaal maatwerk. Deze vrijheid komt terug in twee van de beleidstheoretische assumpties vanuit de Omgevingswet, namelijk bestuurlijke afwegingsruimte en omgevingswaarden. De Omgevingswet biedt onder andere bestuurlijke afwegingsruimte door middel van het instrument omgevingswaarden. Het is echter aan gemeenten om te beslissen of zij naast de verplichte omgevingswaarden, ook autonome omgevingswaarden opnemen. De vraag die hier achter ligt is hoe gemeenten kunnen zorgen voor een goede borging van de omgevingswaarden. Waar gemeenten zich bewust van moeten zijn is dat wanneer zij ervoor kiezen om met omgevingswaarden te werken zij deze moeten monitoren en dat er gekeken moet worden naar de verantwoording omtrent het opnemen van een omgevingswaarde. Om bestuurswetenschappelijk duiding te geven aan hoe gemeenten om zouden kunnen gaan met de bestuurlijke afwegingsruimte en het al dan niet opstellen van autonome omgevingswaarden wordt er gebruik gemaakt van de experimentalist governance theorie waarin het gaat over monitoren, verantwoorden en evalueren.

Zoals in §3.2 beschreven staat lijkt het erop dat ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem onder de Omgevingswet gezien kan worden als polycentrisch systeem. De experimentalist governance theorie

kan handvatten bieden om dit polycentrische systeem 'bestuurbaar' te maken. Waar de experimentalist governance theorie vanuit gaat is dat er brede doelstellingen worden opgesteld, waarbinnen lokale overheden de vrijheid hebben om eigen beleidsdoelen te formuleren. Overheden zijn daarnaast verplicht om hun werkzaamheden te monitoren en te evalueren aan de hand van een recursieve evaluatie van inspanningen. Dit zorgt ervoor dat de uitkomsten in meerdere contexten toepasbaar zijn (Sabel en Zeitlin, 2011). Een methode wat hier goed bij past is de open method of coordination (hierna OMC). De OMC kan gezien worden als een soft-governancemethode die geformaliseerd werd tijdens het Lissabonproces in maart 2000 (Szyszczak, 2006). De OMC is van oorsprong een methode die ontwikkeld is binnen de EU. De introductie van de OMC werd vooral gedragen door wetenschappers en politici welke ervan uit gingen dat de methode een oplossing zou bieden voor het probleem van het democratisch tekort. Op deze wijze moest de kloof tussen de EU en zijn bewoners gedicht worden (Vandromme, 2011). Wat kenmerkend is voor de OMC, is dat de EU gemeenschappelijke, maar niet bindende doelen en richtlijnen formuleert. Dit biedt lidstaten de vrijheid om naar eigen inzicht beleid te ontwikkelen om deze doelen na te streven. Een risico dat hieraan verbonden is, is dat landen een eigen interpretatie hebben van de richtlijnen waardoor ongewenste verschillen in bijvoorbeeld beschermingsniveau kunnen ontstaan. De vrijheid die lidstaten krijgen om eigen beleid te ontwikkelen is een vorm van vrijheid die gemeenten onder de Omgevingswet ook krijgen. Door deze aanpak komen de resultaten centraal te staan en niet het beleid. Door het formuleren van gemeenschappelijke indicatoren, kunnen de resultaten van verschillende lidstaten met elkaar vergeleken worden. Dit biedt de mogelijkheid dat landen van elkaar leren (van Vliet, 2008).

Het leren van elkaar komt ook terug in de experimentalist governance theorie. Experimentalist governance wordt gekenmerkt door een recursief leerproces van voorlopige doelstellingen waarbij er voor gezorgd wordt dat er constant vergelijkingen plaatsvinden. Het doel hiervan is dat er vergelijkingen worden gemaakt met diverse alternatieven zodat hiervan geleerd kan worden. Recursief betekent in deze context dat de uitkomsten van een procedure of methode gebruikt kunnen worden als input voor een volgende procedure. Dit moet leiden tot een cyclisch zichzelf verbeterend proces (Sabel en Zeitlin, 2011).

Experimentalist governance in zijn meest ontwikkelde vorm kan gezien worden als meervoudige architectuur, bestaande uit vier condities. De vier condities vormen samen een iteratief proces, welke gebruikt kan worden om sturing te geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte.

- Ten eerste worden er brede doelstellingen geformuleerd en wordt bepaald op welke manier gemeten wordt of de doelstellingen worden behaald. De doelstellingen worden bepaald door overleg tussen landelijke en/of lokale overheden in combinatie met diverse maatschappelijk

betrokkenen. Binnen de Omgevingswet zijn dit de twee maatschappelijke doelstellingen eventueel aangevuld met lokale doelstellingen.

- Ten tweede, hoe lokale overheden de doelstellingen bereiken is vrij voor eigen invulling. Dit is de bestuurlijke afwegingsruimte waar lokale overheden invulling aan moeten geven. Het bereiken van de doelstellingen zal moeten plaatsvinden door het al dan niet opnemen van autonome omgevingswaarden.
- Ten derde, een van de verplichtingen die aan deze beleidsvrijheid hangt is dat er gemonitord moet worden of de doelstellingen worden bereikt. Daarnaast moet er deelgenomen worden aan peer reviews, waarin de resultaten vergeleken worden met andere partijen die dezelfde doelstellingen hebben, alleen andere middelen inzetten. Wanneer blijkt dat er onvoldoende progressie wordt geboekt, moeten lokale overheden een programma opstellen op basis van de gegevens verkregen uit de peer reviews, waaruit blijkt dat de doelstellingen alsnog worden behaald. Met name deze conditie is van belang voor dit onderzoek. De verplichting tot het monitoren van de doelstellingen is een verplichting die ook aan de omgevingswaarden gekoppeld zit. Gemeenten moeten in hun afweging meenemen dat wanneer er omgevingswaarden worden opgesteld deze gemonitord moeten worden. Wanneer een gemeente niet voldoet aan de vastgestelde omgevingswaarde moet het een programma opstellen waarin zij zich verantwoordt en aangeeft op basis waarvan alsnog aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Daarnaast kunnen gemeenten de peer reviews gebruiken als verantwoordingsmoment.
- Tot slot, de doelstellingen, meetmethoden en het doorlopen proces worden systematisch geëvalueerd door een breed aantal actoren. Dit wordt gedaan als antwoord op de problemen of kansen die zich voordoen tijdens de peer reviews. Wanneer dit is gedaan begint het proces weer van voor af aan (Sabel en Zeitlin, 2011).

De experimentalist governance theorie is een reactie op het disfunctioneren van het 'command and control' principe, dat slecht werkt in de huidige turbulente en snel veranderende wereld. In de huidige maatschappij werken vaste regels opgesteld door hiërarchische instituties niet meer als voorheen. In sommige gevallen zijn de regels al verouderd voordat de inkt is opgedroogd. Hierdoor ontstaat er een kloof tussen wet- en regelgeving en praktijk. Een kloof die ook zichtbaar is in het huidige omgevingsrecht. Dit toont aan dat er een verandering moet plaatsvinden. De drijfkracht achter deze verandering moet zijn dat de wet- en regelgeving flexibel is en voldoet aan de eisen van lokale overheden en belanghebbenden. Dit houdt in dat lokale overheden verantwoordelijk zijn voor de eigen planning, hoe er gemonitord wordt dat de doelstellingen/omgevingswaarden worden

gehaald en informatie verspreiden over wat werkt en niet. Door op deze manier te werken kunnen overheden van elkaar leren (Sabel en Zeitlin, 2011).

Centraal in deze verandering staat de veranderende rol tussen de centrale overheid en de lokale overheid. De centrale overheid is hierbinnen niet meer de partij die controleert of de lokale overheid voldoet aan de eisen. De centrale overheid wordt veel meer een partij die de hoofdlijnen uitzet, waarbinnen lokale overheden bestuurlijke afwegingsruimte hebben om hier invulling aan te geven. Dit leidt tot andere manieren van verantwoording. Er is geen sprake meer van een principal-agentverhouding en andere vormen van traditionele, verticale en hiërarchische verantwoording. Binnen de experimentalist governance theorie is er sprake van onderlinge controle en peer reviews waarbij de structuur horizontaal is ingericht. Door openheid in het beslissingsproces verbeterd de dynamische (horizontale) verantwoordelijkheid en wordt de participatie in het besluitvormingsproces vergroot (Burcá, Keohane & Sabel, 2014).

3.3.1 Afweging en verantwoording

Een belangrijke vraag bij het ontstaan van bestuurlijke afwegingsruimte is hoe hier afgewogen en verantwoord invulling aan gegeven kan worden. Afweging en verantwoording zijn twee begrippen die nauw met elkaar verbonden zijn. Een gedegen afweging waarom iets wel of niet gedaan moet worden kan de verantwoording vereenvoudigen, daarnaast kan een goede verantwoording ervoor zorgen dat een bepaalde afweging legitiem is.

Publieke verantwoording werd lang gezien als de Assepoester van het politieke bedrijf. Het werd bestempeld als een noodzakelijk kwaad en een verplicht nummer. In de afgelopen jaren is de stemming in ons land veranderd. Maakbaarheid en sturing zijn uit de gratie geraakt en verantwoording wordt niet langer als zodanig bestempeld. Het lijkt er zelfs op dat verantwoording op een voetstuk is geplaatst en gezien wordt als de kern van de publieke zaak (Bovens, 2005).

In de wetenschappelijke literatuur zijn er vele vormen van verantwoording te onderscheiden. In dit onderzoek is verantwoording geoperationaliseerd in verticale en horizontale verantwoording. Beide vormen zullen uitgelegd worden, maar eerst wordt ingegaan op wat verantwoording is. Verantwoording is een lastig en complex begrip. Over verantwoording is wel eens gezegd dat het een kameleon is, een icoon, een hoerawoord of een eufemisme voor straf. Schillemans (2005) definieert het als volgt: *“Een relatie tussen een handelende persoon of instantie (een ‘actor’) en een beoordelende persoon of instantie (een ‘forum’), waarbij de actor zich verplicht voelt om het forum inzicht te geven in zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) en dit indien nodig toe te lichten, te rechtvaardigen en te verdedigen. Het forum beoordeelt dit handelen vervolgens, hetgeen formele of informele consequenties kan hebben voor de actor”* (p.23). Specifiek voor de Omgevingswet kan de

overheid gezien worden als actor die, weliswaar in samenwerking met externe partijen invulling geeft aan het beleid, verantwoording moet afleggen aan het forum, de maatschappij als geheel.

Traditioneel zijn de relaties in het openbaar bestuur verticaal ingericht. Van verticale verantwoording is sprake wanneer het forum formele macht heeft over de actor. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat er sprake is van een hiërarchische relatie, zoals bij de verantwoording van uitvoeringsorganisatie aan de minister of aan de Tweede Kamer (Bovens, 2005). De autonomie van ondergeschikte actoren is beperkt in een verticaal bestuur, zij dienen te werken binnen nauwe kaders.

Maar de traditionele, verticale verhoudingen zijn aan erosie onderhevig. De overheid is niet langer de centrale partij, maar veeleer een partner die samen met andere actoren publieke bevoegdheden vormgeeft en uitoefent (Michels & Meijer, 2003). Deze ontwikkeling wordt in de literatuur op diverse manieren omschreven. In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de term horizontale verantwoording. Bij horizontale verantwoording is er geen sprake van een hiërarchische relatie tussen actor en forum of van formele verplichtingen tot het afleggen van verantwoording en geschiedt zij alleen op basis van vrijwilligheid (Bovens, 2005). Horizontalisering is volgens de Raad voor het openbaar bestuur (2010) nodig. Zij stellen dat er een kloof aan het ontstaan is. Dit komt doordat de samenleving steeds meer horizontaal ingericht is, terwijl het politieke bestuur grotendeels blijft opereren vanuit verticale gezagsverhoudingen. De kloof kan gezien worden als een spanningsveld tussen verticale en horizontale verantwoording.

In het afgelopen decennium zijn er in het openbaar bestuur verschillende typen horizontale relaties en werkwijzen ontstaan. Denk hierbij aan interactieve besturen, verzelfstandiging en toenemende transparantie. De Omgevingswet kan gezien worden als een vervolg hierop. De Omgevingswet verwacht namelijk dat er meer integraal wordt samengewerkt. Een belangrijke vraag die dit oproept is, kan de publieke verantwoording gewaarborgd worden nu het bestuur een horizontaler karakter krijgt? Horizontalisering kan omschreven worden als een overgang van een bevels- naar een onderhandelingshuishouding (Michels & Meijer, 2003).

	Verticaal bestuur	Horizontalisering	Horizontaal bestuur
Positie van de actoren	Onderschikking	➔	Nevenschikking
Gedragsbeïnvloeding	Bevel	➔	Onderhandeling
Communicatie	Asymmetrisch	➔	Symmetrisch
Autonomie	Beperkt	➔	Ruim

Tabel 3, verticaal en horizontaal bestuur (Michels & Meijer, 2003)

Publieke organisaties hebben veelal te maken met een brede groep belanghebbenden. Deze groep wordt onder de Omgevingswet alleen maar groter. Dit wordt weleens het probleem van de vele ogen genoemd. Overheden moeten hierdoor verantwoording afleggen aan verschillende fora

die verschillende normen hanteren. Deze brede groep kan bestaan uit directe afnemers, media, belangenorganisaties, mondige burgers en/of andere partijen die te maken hebben met het gevoerde beleid (Bovens, 2005). Publieke organisaties zullen, althans zo is de gedachte, beter presteren en een groter draagvlak creëren wanneer er uitgelegd wordt welke keuzes er gemaakt worden, waarom deze keuzes gemaakt worden en er serieus geluisterd wordt naar de belanghebbenden. Hierdoor staan bij een horizontaal bestuur de partijen meer naast elkaar en is er minder sprake van onderschikking (Brandsen, Helderman & Honingh, 2010). Schillemans (2005) noemt in zijn werk vier argumenten die pleiten voor horizontale verantwoording:

- Ter compensatie van verminderende verticale verantwoording: de verticale verantwoording is aan erosie onderhevig en moet worden aangevuld.
- Als aanvulling op de verticale verantwoording vanuit de gedachte van checks and balances: macht behoeft tegenmacht. Wanneer er steeds meer publieke taken lokaal worden uitgevoerd, is het nodig om lokale systemen van checks and balances op te stellen die voor tegenmacht kunnen zorgen.
- Als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie: dit argument heeft te maken met de relatie tussen overheid en samenleving. Horizontale verantwoording wil belanghebbenden bij overheidsdiensten een stem en/of correctiemiddel geven ten opzichte van de aanbieder. Dit heeft als voordeel dat de belanghebbende direct en onvervormd zijn of haar klachten kan uiten bij het juiste orgaan. De input van de belanghebbende kan op deze wijze gebruikt worden om de kwaliteit van de overheid te verbeteren.
- Als onderdeel van een professionalisering van publieke organisaties: gesteld wordt dat horizontalisering kan bijdragen aan de professionalisering van organisaties, ook in het openbaar bestuur. Sinds de opkomst van new public management is het geloof in de meerwaarde van professioneel management vergroot.

De ontwikkeling naar meer horizontale vormen van bestuur heeft te maken met een breed maatschappelijk veranderingsproces. Enerzijds heeft het te maken met de afnemende mogelijkheden voor overheden om centraal sturing te geven, internationalisering van de economie en beleid tasten de zeggenschap van nationale overheden aan, de snelheid waarmee de maatschappij verandert en de complexiteit van het opstellen van beleid maakt het voor overheden steeds moeilijker om met een van bovenaf geformuleerde oplossing te komen. Anderzijds ontstaat horizontalisering door de roep van burgers, bedrijven, ambtenaren en maatschappelijke organisaties om meer eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap in hoe de samenleving wordt vormgegeven. Het besef dat het maatschappelijk belang meer inhoudt dan het belang van de overheid ligt hier aan ten grondslag (Michels en Meijer, 2003). Dit komt ook terug in de memorie van toelichting, waarin gesproken

wordt over een nieuw verantwoordelijkheidsmodel waarin burgers en bedrijven meer eigen verantwoordelijkheid krijgen (Ministerie van I&M, 2014).

Belangrijk om naar te kijken is hoe horizontale verantwoording zich houdt in het licht van de democratische rechtstaat. Vanuit democratisch perspectief is publieke verantwoording vooral belangrijk omdat zij het mogelijk maakt dat de publieke machtsuitoefening democratisch gecontroleerd kan worden (Bovens, 2005). De eisen aan verantwoordingsarrangementen kunnen worden afgeleid uit relationele kenmerken van verantwoording. Ten eerste betekent dit dat helder omschreven moet zijn wie waarvoor verantwoordelijk is en waarover verantwoording moet afleggen. Ten tweede moet bij het forum duidelijk zijn aan wie verantwoording wordt afgelegd.

Aanvullend hierop kunnen er eisen worden gesteld aan de verantwoordingsmechanismen. Ten eerste moet er een goede informatievoorziening zijn. Democratische verantwoording kan alleen plaatsvinden wanneer degenen aan wie verantwoording wordt afgelegd over voldoende informatie beschikken om een oordeel te kunnen vormen. Ten tweede kan worden geëist dat er een mogelijkheid is tot debat met de verantwoordelijken. Ten derde kan in het licht van de democratische rechtstaat de eis worden gesteld dat degenen aan wie verantwoording wordt afgelegd, over sanctie- en interventiemogelijkheden beschikken in het geval dat de verantwoordelijkheden onvoldoende zijn waargemaakt (Michels en Meijer, 2003).

Op de vraag of de publieke verantwoording kan worden gewaarborgd nu er meer horizontaal gewerkt wordt is de uitkomst bevestigend. De publieke verantwoording kan worden gewaarborgd, mits er aan de eisen van de democratische rechtstaat wordt voldaan (Michels & Meijer, 2003).

3.4 Collaborative Governance

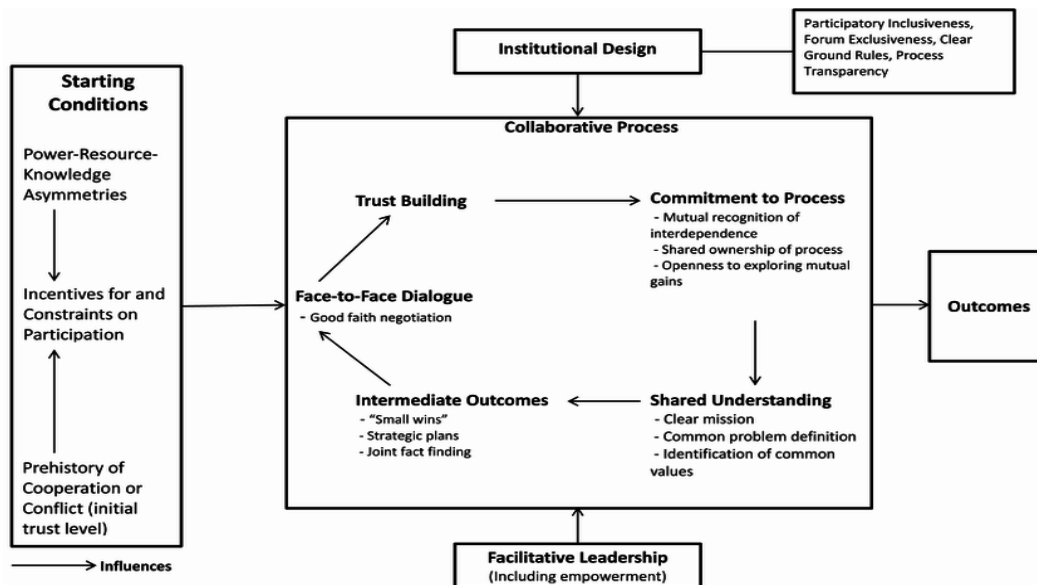
Zoals in §3.2 beschreven staat lijkt het erop dat ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem onder de Omgevingswet gezien kan worden als polycentrisch systeem. Een van de condities van het polycentrisme is dat actoren die de ambitie hebben een collectief probleem op te lossen of een collectief doel te bereiken, zelf de mogelijkheid hebben om te bepalen wie en wat hiervoor nodig is. Dit kan er toe leiden dat er diverse formele en informele samenwerkingsverbanden ontstaan. Daarnaast is in §3.3.1 duidelijk geworden dat er steeds meer sprake is van een combinatie tussen verticale en horizontale verantwoording. Deze condities sluiten aan bij de beleidstheoretische assumptie integraal samenwerken.

In beleid en bij politieke besluitvorming zou de nadruk meer moeten liggen op het creëren van verantwoordingsmechanismen, zoals checks and balances en het zoeken van legitimiteit door het voeren van een open dialoog met diverse belanghebbenden. Een bestuursbenadering die legitimiteit en een sterke binding met de omgeving benadrukt is collaborative governance (Vink,

2011). Collaborative governance is een bestuursvorm waarbij diverse belanghebbenden collectief betrokken worden, om op basis van consensus tot onderwerpen voor besluitvormen en feitelijke besluitvorming te komen (Ansell & Gash, 2007). Collaborative governance heeft zich ontwikkeld als een reactie op het falen van de geldende implementatievormen, hoge kosten en politisering van regelgeving. Het is een alternatief voor het adversarialisme, waarbij sprake is van tegenstrijdige relaties, en het managerialisme, dat uitgaat van een gesloten besluitvormingsproces (Ansell & Gash, 2007). Ansell en Gash (2007) geven de volgende definitie voor collaborative governance: *“A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets”*(p.544).

Deze definitie benadrukt zes belangrijke criteria: 1, het forum wordt geïnitieerd door overheidsinstanties of instellingen 2, deelnemers aan het forum zijn ook niet-overheidsinstanties 3, de deelnemers worden direct betrokken bij de besluitvorming en niet alleen ter raadgeving gevraagd 4, het forum is formeel georganiseerd en is een weerspiegeling van het collectief 5, het forum wil beslissingen nemen op basis van consensus 6, de focus van de samenwerking ligt op overheidsbeleid en overheidsmanagement (Ansell & Gash, 2007).

Als aanvulling op criterium twee moet er nagedacht worden over welke rol de overheid straks inneemt. De Omgevingswet verwacht van gemeenten dat er intensiever wordt samengewerkt met externe partijen. Een ding dat duidelijk is geworden de afgelopen jaren is dat gemeenten moeten afstappen van de klassiek ingerichte overheid, waarin het hiërarchisch georganiseerd is. De laatste jaren werken overheden al steeds meer vanuit een netwerkgeoriënteerde rol. Dit houdt in dat de overheid niet geïsoleerd opereert, maar meer in samenwerking met anderen en vanuit een meer horizontale verhouding. Besluiten en akkoorden worden gemaakt op basis van overleg en consensus. Een rol voor de overheid welke steeds meer in opkomst is, is de participerende overheid. Hierbij wordt er veelvuldig een beroep gedaan op de samenleving. Dit betekent niet dat er geen algemene publieke doelen meer zijn. De publieke doelen staan nog steeds centraal, maar bieden meer ruimte voor lokaal maatwerk. Gemeenten stellen overtuigingskracht en leerprocessen centraal in het beleidsproces en niet meer de verplichtingen (Hajer, 2011). Om inzichtelijk te maken hoe het proces vormgegeven zou moeten worden hebben Ansell en Gash een model ontwikkeld (afbeelding 6). Het model bevat meerdere condities die ervoor kunnen zorgen dat de samenwerking succesvol wordt. Centraal staan de samenwerkingsrelaties/processen, daaromheen bevinden zich de startcondities, ondersteunend leiderschap en institutioneel ontwerp. Al deze condities zullen kort toegelicht worden.



Afbeelding 6, collaborative governance (Ansell & Gash, 2007)

- Startcondities: de onderlinge verhoudingen tussen de diverse stakeholders kunnen de samenwerking zowel positief als negatief beïnvloeden. Meestal worden deze condities door het verleden bepaald. De startcondities worden door drie zaken beïnvloed.
 - Disbalans tussen de bronnen en macht van de verschillende stakeholders.
 - De stimulans die de stakeholders hebben om samen te werken.
 - Voorgeschiedenis van tegengestelde belangen en samenwerking.
- Ondersteunend leiderschap: leiderschap is een cruciaal ingrediënt in het realiseren van samenwerking. Hiermee wordt bedoeld het aan tafel krijgen van partijen en sturing en richting geven aan het complexe proces van samenwerking. Leiderschap is van belang voor het opstellen van basisregels, het creëren van vertrouwen, faciliteren van dialoog en het verkennen van gemeenschappelijke doelen. Enkele elementen voor succesvol leiderschap zijn het garanderen van invloed, actieve participatie, het faciliteren van groepsdynamische processen en de scope van het proces uitbreiden.
- Institutioneel ontwerp: met institutioneel ontwerp wordt verwezen naar de basisprotocollen en basisregels welke gelden voor samenwerking. Toegang krijgen tot het samenwerkingsproces kan gezien worden als een van de meest belangrijke onderwerpen van het ontwerp. Een belangrijk uitgangspunt voor commitment van belanghebbenden ontstaat wanneer zij het gevoel hebben over een legitieme mogelijkheid te beschikken om mee te participeren. Een van de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking is dat er geen partijen buitengesloten mogen worden. Ook wanneer dit op voorhand betekent dat er complexe actoren mee doen. Wat belangrijk is bij het opstellen van een ontwerp is de legitimiteit van processen en het creëren van een vertrouwensband. Door consequent regels

toe te passen kan de belanghebbende verzekerd worden dat het proces eerlijk en open doorlopen wordt en dat er niet in achterkamers andere deals worden gesloten.

- Samenwerkingsrelaties/processen: een samenwerkingsproces kan eerder gezien worden als een cyclisch proces dan een lineair proces. Met samenwerking wordt geprobeerd om een vicieuze cirkel te realiseren tussen communicatie, vertrouwen, commitment, begrip en resultaat. Omdat het om een cyclisch proces gaat is het lastig een beginpunt aan te wijzen. Maar omdat communicatie centraal staat binnen samenwerking wordt er begonnen met face-to-face dialoog.
 - Face-to-face dialoog: doordat het proces gericht is op respect voor elkaar, commitment aan het proces en het bereiken van consensus, is een dialoog tussen belanghebbenden noodzakelijk.
 - Opbouwen van vertrouwen: een samenwerkingsproces gaat niet alleen om het onderhandelen met elkaar om zo tot consensus te komen, het gaat ook om het opbouwen van vertrouwen. Dit is een proces dat vaak een langere periode duurt.
 - Commitment aan het proces: de mate waarin belanghebbenden commitment tonen aan de samenwerking is cruciaal voor het slagen. Het is van belang dat de belanghebbenden zich eigenaar voelen van het proces. Dit eigenaarschap zorgt voor een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het proces.
 - Gedeelde interpretatie: hiermee wordt bedoeld dat de actoren op een bepaald moment in het proces moeten komen tot een gemeenschappelijke missie, visie en/of doelen. Het ontwikkelen van een gedeelde interpretatie kan gezien worden als onderdeel van een breder samenwerkingsproces.
 - Tussentijdse uitkomsten: de samenwerking kan als succesvol worden bestempeld als de doelen en opbrengsten concreet zijn en er kleine winsten worden gerealiseerd. Door het expliciet maken en het uitvoeren van gezamenlijk onderzoek naar de opbrengsten kan het vertrouwen en commitment toenemen (Ansell & Gash, 2007).

Ansell en Gash (2007) komen in hun onderzoek tot de conclusie dat collaborative governance kan zorgen voor hoge opbrengsten, maar dat er aan samenwerking ook bestuurlijke kosten verbonden zijn. Een van de kosten is dat collaborative governance tijdrovend is. De andere kant hierbij is dat het de implementatie van beleid over het algemeen genomen wel makkelijker maakt. Daarnaast is vertrouwen van groot belang bij collaborative governance. Een gebrek aan vertrouwen kan ervoor zorgen dat de samenwerking niet van de grond komt. De benoemde condities uit de collaborative governance theorie sluiten goed aan bij de beleidstheoretische assumptie verbeterde samenwerking.

Maar samenwerking onder de Omgevingswet vraagt meer van gemeenten dan alleen samenwerken met externe partijen. Doordat de Omgevingswet uitgaat van één omgevingsvisie- en plan moet de interne samenwerking binnen veel gemeenten anders georganiseerd worden. Veelvuldig aangehaalde auteurs als het gaat over interne samenwerking zijn Reilly en Jones. Reilly en Jones (1974) geven aan dat samenwerken in teams voortkomt uit de volgende vier aspecten:

- Er is sprake van heldere doelstellingen en taakopdrachten, die door alle teamleden gekend worden en waarover consensus bestaat.
- Er wordt gewerkt vanuit een heldere taakstructuur met goed functionerende procedures voor samenwerking en besluitvorming. Daarnaast is er regelmatig overleg over het functioneren van het team.
- De teamleden ondersteunen elkaar, vertrouwen elkaar, zijn bereid met elkaar samen te werken, er heerst saamhorigheid en er is sprake van open communicatie.
- Tot slot is er sprake van evenredige betrokkenheid en een gezamenlijke inzet. Hierbij is sprake van erkenning van elkaar als teamlid en voor ieders professionele capaciteiten.

Het werk van veel andere auteurs over interne samenwerking sluit aan bij het werk van Reilly en Jones. Zo komt het werk van Vroemen (2007) voor een groot deel overeen met het werk van Reilly en Jones. Vroemen (2007) stelt dat voor een succesvolle interne samenwerking de volgende elementen nodig zijn: heldere doelstellingen, initiatief, flexibiliteit, aanpassingsvermogen, wederzijds respect, open communicatie en gezamenlijke verantwoordelijkheid. De noodzakelijke condities voor een succesvolle interne samenwerking, volgens zowel Reilly en Jones als Vroemen, zijn in de Omgevingswet als richtinggevende condities opgenomen.

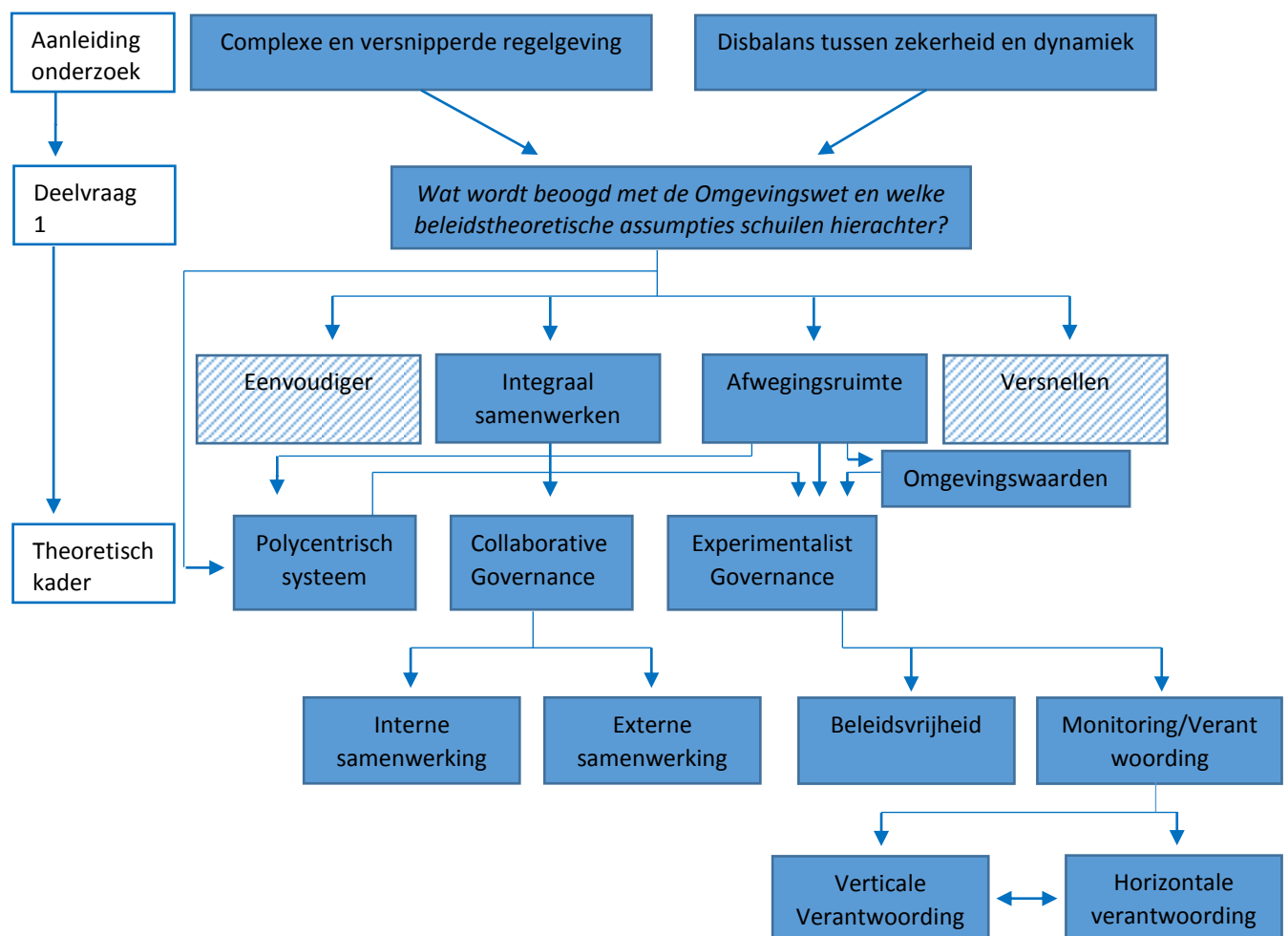
Het anders organiseren van de interne en externe samenwerking is geen eenvoudige opgave. De veranderende rol voor overheden en voornamelijk gemeenten vraagt veel van ambtenaren. De rol van de ambtenaar verandert en er worden andere competenties verwacht. Als ambtenaar moet je meer dan ooit kunnen schakelen tussen de leef- en systeemwereld. De systeemwereld omvat economische en politieke systemen die voor een groot deel buiten de burgers tot stand komen. In de leefwereld speelt het alledaagse leven zich af. Daarnaast wordt een groot empathisch vermogen verwacht en interesse in burgers en bedrijven. De persoonlijke benadering en het creëren van een vertrouwensband met alle betrokken partijen wordt in de literatuur gezien als een van de kernwaarden voor een goede externe samenwerking. (Oude Vrielink & van de Wijdeven, 2011). De overheid moet meer gericht zijn op het losmaken van dynamiek, het bieden van experimenteerruimte en accepteren dat er soms iets mislukt. Door te accepteren dat er geen perfecte route is en het willen leren van elkaar kan er uiteindelijk beter beleid worden opgesteld (Andringa, 2012).

3.5 Conclusie

In dit theoretisch kader is aangetoond dat de beleidstheoretische assumpties uit hoofdstuk twee als volgt bestuurswetenschappelijk geduid kunnen worden:

- Bestuurlijke afwegingsruimte: polycentrische systemen en experimentalist governance theorie
- Omgevingswaarden: experimentalist governance theorie en verantwoordingstheorieën
- Integraal samenwerken: collaborative governance theorie

De verschillende bestuurswetenschappelijke theorieën hebben meerdere condities opgeleverd die nodig zijn voor het succesvol invulling geven aan de beleidstheoretische assumpties. De verschillende condities hebben ervoor gezorgd dat het mogelijk was om empirisch te onderzoeken hoe gemeenten zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Nu duidelijk is hoe de verschillende beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk geduid worden kan het volgende deel van het conceptueel model ingevuld worden.



Afbeelding 7, conceptueel model deel 2

4. Methodologie

Om op een gestructureerde en verifieerbare wijze een antwoord te kunnen formuleren op de hoofdvraag, is het nodig om de gehanteerde methodologie nader toe te lichten. Allereerst wordt aangegeven welk type onderzoek dit is. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de informatie is verzameld en geanalyseerd. Daarna wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken. Tot slot wordt er ingegaan op het conceptueel model en de operationalisering.

4.1 Onderzoeksmethodiek

Hoe een onderzoek wordt uitgevoerd heeft in grote mate te maken met de geformuleerde onderzoeksvraag. Volgens Creswell (2009) zijn er drie methoden van onderzoek te onderscheiden, kwantitatief, kwalitatief en een combinatie van kwantitatief en kwalitatief.

Uit de geformuleerde onderzoeksvraag is af te leiden dat dit onderzoek kwalitatief van aard is. Specifiek is dit terug te zien in de woorden 'hoe kunnen'. Een hoe-vraagstelling is typerend voor kwalitatief onderzoek. Een ander kenmerk van kwalitatief onderzoek is dat de onderzoeksvraag in veel gevallen breed geformuleerd is en dat er relatief weinig voorkennis is. Bij kwalitatief onderzoek gaat het vooral om het verkrijgen van inzichten en minder om harde, getalsmatig onderbouwde feiten. Wat dit betekent voor de verslaglegging is dat er weinig numerieke tabellen of grafieken in terug komen (Baarda, 2014). Het doel van dit onderzoek was ook niet om een cijfermatige onderbouwing te geven, maar om inzicht te verkrijgen in hoe gemeenten een verantwoorde en afgewogen selectie kunnen maken van de omgevingswaarden. Een meerwaarde van het gehanteerde type onderzoek is dat de verkenning de diepte ingaat. De resultaten zijn hierdoor weliswaar minder te generaliseren, maar geven wel een heel gedetailleerd inzicht (Creswell, 2009). Dit onderzoek kan gezien worden als een probleemgestuurd onderzoek. Dit houdt in dat er in de praktijk zich een probleem lijkt voor te doen, in dit geval een goede selectie maken van de omgevingswaarden, waarvan een analyse gemaakt moet worden en waarvoor een oplossing gevonden moet worden.

Binnen de methode kwalitatief onderzoek zijn volgens Creswell (2009) vijf typen onderzoek te onderscheiden. Ondanks dat dit onderzoek niet volledig voldoet aan de eisen van een grounded theory onderzoek is hier wel gebruik van gemaakt. Er wordt niet volledig voldaan aan de grounded theory, omdat er gewerkt is vanuit een theoretisch kader. Ondanks dat er gewerkt is vanuit een theoretisch kader bevat de grounded theory enkele elementen die zeer goed bruikbaar waren binnen dit onderzoek.

De grounded theory ontleent zijn theoretische onderbouwing aan het pragmatisme (Corbin & Strauss, 1990). Het dataverzamelingsproces kan komen vanuit verschillende methoden. In dit

onderzoek is er gebruik gemaakt van de methoden literatuurstudie en interviews. Om de waardevolle informatie uit de verschillende interviews met elkaar te kunnen vergelijken zijn de interviews eerst getranscribeerd en vervolgens gecodeerd. Coderen vormt een belangrijk onderdeel van de grounded theory (Corbin & Strauss, 1990). De werkwijze van de grounded theory bestaat uit drie stappen. De eerste stap is het uiteenrafelen van de gegevens en ordenen in thema's. De tweede stap is de thema's uitwerken en ontdekken wat belangrijk is. De laatste stap is zoeken naar patronen en integreren van thema's (Boeije, 2014). In grounded theory onderzoek wordt gebruik gemaakt van een gefaseerde onderzoeksopzet waarbij dataverzameling en data-analyse elkaar afwisselen. Er is sprake van een iteratief proces tussen inductief en deductief denken, oftewel er vindt een constante vergelijking van data en theorie plaats. Specifiek voor dit onderzoek heeft dit ertoe geleid dat er een methodologisch model ontwikkeld is dat gemeenten als toetsingskader kunnen gebruiken bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Het theoretisch kader in dit onderzoek diende enerzijds als toetsingskader en anderzijds als basis voor verdere theorieontwikkeling (Creswell, 2009).

4.2 Methode van dataverzameling

Wat van belang is bij het verzamelen van empirische data is dat de informatie niet afkomstig is uit één informatiebron. Het gebruik maken van meerdere informatiebronnen/methoden heeft er aan bijgedragen dat de betrouwbaarheid van het onderzoek is vergroot. Het gebruik maken van meerdere methoden wordt triangulatie genoemd. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van twee methoden:

- Literatuurstudie: de literatuurstudie vormde de basis van het theoretisch kader. Daarnaast is de literatuurstudie gebruikt om de meest relevante informatie omtrent de Omgevingswet in beeld te brengen. Deze informatie heeft bijgedragen aan de beantwoording van de hoofdvraag.
- Interviews: door het afnemen van interviews met professionals die kennis hebben van de Omgevingswet kon er specifieke informatie verzameld worden. Deze informatie heeft bijgedragen aan de beantwoording van de hoofdvraag.

4.2.1 Literatuurstudie

De methode literatuurstudie is in dit onderzoek gebruikt om het theoretisch kader vorm te geven. Binnen de literatuurstudie is specifiek gekeken naar polycentrische systemen, de experimentalist governance theorie, verticale en horizontale verantwoordingstheorieën en de collaborative governance theorie. Het theoretisch kader diende als basis voor het verdere onderzoek. Daarnaast is

de literatuurstudie gebruikt om te kunnen uiteenrafelen wat de meest relevante en actuele informatie is over de werking en toepassing van omgevingswaarden in het kader van de Omgevingswet. Dit kan gezien worden als de eerste fase van dataverzameling en analyse zoals bedoeld in de grounded theory (Boeije, 2014). De verzamelde en geanalyseerde informatie uit de literatuurstudie heeft als input gediend voor de interviews en voor de beantwoording van de hoofdvraag.

4.2.2 Interviews

De dataverzamelmethode interviews kent meerdere interviewtechnieken. De meest gebruikte interviewtechnieken zijn, gestructureerde interviews, semigestructureerde interviews en open interviews. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Kenmerkend voor semigestructureerde interviews is dat er geen lijst is met vaste vragen die afgewerkt moeten worden. De onderzoeker heeft gedurende de interviews enkel een lijst met onderwerpen ter beschikking gehad die behandeld moesten worden. Een ander voordeel van het semigestructureerd afnemen van de interviews was dat de onderzoeker niet verplicht was om de onderwerpen in een vaste volgorde terug te laten komen (Saunders, 2011). De manier waarop een interview zich ontwikkelde was bepalend voor de volgorde van de onderwerpen. Dit heeft de onderzoeker een hoge mate van flexibiliteit geboden. Daarnaast kon de onderzoeker door gebruik te maken van semigestructureerde interviews aanvullende vragen stellen wanneer bleek dat er meer informatie te halen was (Bryman, 2012). Voor dit onderzoek zijn de interviews face-to-face afgenomen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de interviewer meer regie had over de interviews dan wanneer deze telefonisch waren afgenomen. Daarnaast is er voor gekozen om de geïnterviewden geen interview-agenda toe te sturen. Hiermee is voorkomen dat de geïnterviewden gewenste antwoorden aandroegen die in lijn lagen met de interview-agenda. De lijst met onderwerpen diende daardoor puur als hulpmiddel voor de onderzoeker. Voorafgaand aan de interviews is aan de geïnterviewde gevraagd of het goed is dat het interview werd opgenomen. De meeste geïnterviewden gingen hiermee akkoord. Door het opnemen van de interviews konden de uitkomsten uitgebreid geanalyseerd worden. Bij het interview dit niet opgenomen mocht worden zijn aantekeningen gemaakt gedurende het interview. Hierdoor is voorkomen dat er onjuistheden in het onderzoeksrapport terecht zijn gekomen. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Doordat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, is er in dit onderzoek sprake van een ex-ante-evaluatie. Dit betekent dat dit onderzoek een beschouwing aan de voorkant is. Dat maakt het niet mogelijk om met zekerheid te zeggen dat de uitkomsten uit de interviews en de literatuurstudie in de praktijk blijken te werken. Dat kan pas gezegd worden wanneer de

Omgevingswet daadwerkelijk in werking is getreden. Door het uitstellen van de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2019 is het op dit moment onduidelijk wanneer de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt. Om ervoor te zorgen dat de opgehaalde informatie betrouwbaar is, was het van belang om een juiste selectie te maken van de professionals die geïnterviewd moesten worden

De interviews zijn afgenomen met professionals en belanghebbenden uit verschillende disciplines. In totaal zijn er 10 interviews afgenomen. In bijlage twee staat een tabel opgenomen met daarin de functieomschrijving van de verschillende respondenten. Er is voor deze verdeling gekozen omdat op deze manier een representatieve groep respondenten gesproken is. De respondenten zijn vanuit hun professionaliteit nauw betrokken bij de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en/of omgevingswaarden. De eerste discipline die meegenomen is in dit onderzoek is de wetgever (Rijksoverheid), de tweede discipline zijn de kennisinstituten, de derde discipline zijn de adviseurs en de laatste discipline zijn de uitvoerders (lokale overheden).



Afbeelding 8, gesproken respondenten

4.3 Methode van data-analyse

De constant comparative method vormde de kern van de kwalitatieve analyse. Hierbij ging het om een constante onderlinge vergelijking van de uitkomsten van de interviews en de literatuurstudie. Een belangrijk element vanuit de grounded theory is dat de verzamelde informatie vanuit het eerste interview gebruikt werd als input voor een volgend interview. Daarnaast was het mogelijk om deze informatie aan te vullen met informatie uit de literatuurstudie. Door gebruik te maken van deze werkwijze was het mogelijk om een verdiepingsslag te maken. Binnen de constant comparative method zijn er diverse methoden van analyse toegestaan. In dit onderzoek is er gebruik gemaakt van de methode coderen (Boeije, 2002). De gehanteerde werkwijze was als volgt. De literatuurstudie diende als startpunt. De belangrijkste bevindingen uit de literatuurstudie dienden als input voor het eerste interview. Dit interview is geanalyseerd en op basis van deze analyse zijn categorieën geëxtraheerd. De ontstane categorieën dienden als input voor het tweede interview. Dit proces heeft zichzelf herhaald tot het laatste interview. Door gebruik te maken van deze werkwijze zijn steeds

gedetailleerde en diepgaande ideeën ontwikkeld. Wanneer gedurende dit proces uit de literatuurstudie nieuwe bevindingen naar voren kwamen, zijn deze meegenomen bij een volgend interview (Boeije, 2002).

Door het opnemen van de interviews was het mogelijk om ze te transcriberen. Dit is gebeurd op basis van transcriberen op hoofdlijnen. Hierbij gaat het om de rode draad en niet om randzaken. Dit zorgt ervoor dat de belangrijkste informatie uit de interviews naar voren is gekomen. Nadat een interview was getranscribeerd kon het gecodeerd worden. De eerste stap hierin was het open coderen. Tijdens het open coderen zijn er labels gehangen aan de ruwe tekstfragmenten. Wanneer alle interviews gecodeerd waren, werd de tweede codeerstap gezet, het axiaal coderen. De ontstane labels bij het open coderen zijn in deze stap met elkaar vergeleken en overeenkomende labels zijn samengevoegd. De laatste codeerstap was het selectief coderen. Tijdens het selectief coderen zijn de ontstane hoofdcategorieën uit het axiaal coderen samengevoegd. Door het doorlopen van deze stappen is op een overzichtelijke wijze de empirische data verzameld welke gebruikt is als input voor de beantwoording van de hoofdvraag. In bijlagen drie en vier zijn delen van de coderingstabellen opgenomen.

4.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Creswell (2009) onderscheidt twee typen validiteit. Er is sprake van interne en externe validiteit. Beide vormen van validiteit kennen gevaren. Voor de interne validiteit zijn de gevaren gericht op de experimentele procedures of de ervaring van de deelnemers die het vermogen van de onderzoeker aantasten om tot de juiste conclusie te komen. Om dit te voorkomen is de lijst met respondenten zeer zorgvuldig opgesteld. Voor de externe validiteit zijn de gevaren gericht op het trekken van de verkeerde conclusies uit de verkregen data voor toekomstige situaties. Dit heeft voornamelijk te maken met de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Waar kwantitatief onderzoek relatief eenvoudig te generaliseren is op basis van een statistische onderbouwing, ligt dat bij kwalitatief onderzoek anders. Bij kwalitatief onderzoek moet de generalisatie plaatsvinden op een analytische wijze. Dit brengt met zich mee dat de resultaten eerder in twijfel getrokken kunnen worden. Om dit te voorkomen zijn er meerdere interviews afgenomen met professionals vanuit verschillende disciplines.

Naast dat Creswell weergeeft welke risico's aan de twee typen validiteit kleven, komt Creswell (2009) met verschillende strategieën om de validiteit te verhogen. De gehanteerde strategieën zijn triangulatie en het geven van een rijke omschrijving (rich description). De strategie van triangulatie is toegepast door gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden, literatuurstudie en interviews. Door gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden is het

aannemelijker dat er onderzocht is wat er onderzocht moest worden. Rijke omschrijving houdt in dat er een rijke en extensieve beschrijving van de bevindingen moet worden gegeven. In dit onderzoek is getracht om een zo uitgebreid en gedetailleerd mogelijke beschrijving te geven van de bevindingen. Door nauwkeurig en uitgebreid aan te geven op welke wijze de literatuurstudie en interviews zijn uitgevoerd, is traceerbaar hoe de empirische data verkregen is en de resultaten tot stand zijn gekomen. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

4.5 Conceptueel model en operationalisering

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden wat de aanleiding voor dit onderzoek is, wat de hoofd- en deelvragen zijn, welke theorieën aansluiten bij dit onderzoek en welke methoden zijn gehanteerd. Om al deze informatie op een overzichtelijke manier weer te geven zijn in hoofdstuk twee en drie de eerste fases van het conceptueel model al weergegeven. Het volledige conceptuele model is weergegeven in afbeelding 9. Het model geeft inzicht in hoe het onderzoek is uitgevoerd en welke onderdelen in elkaar doorwerken.

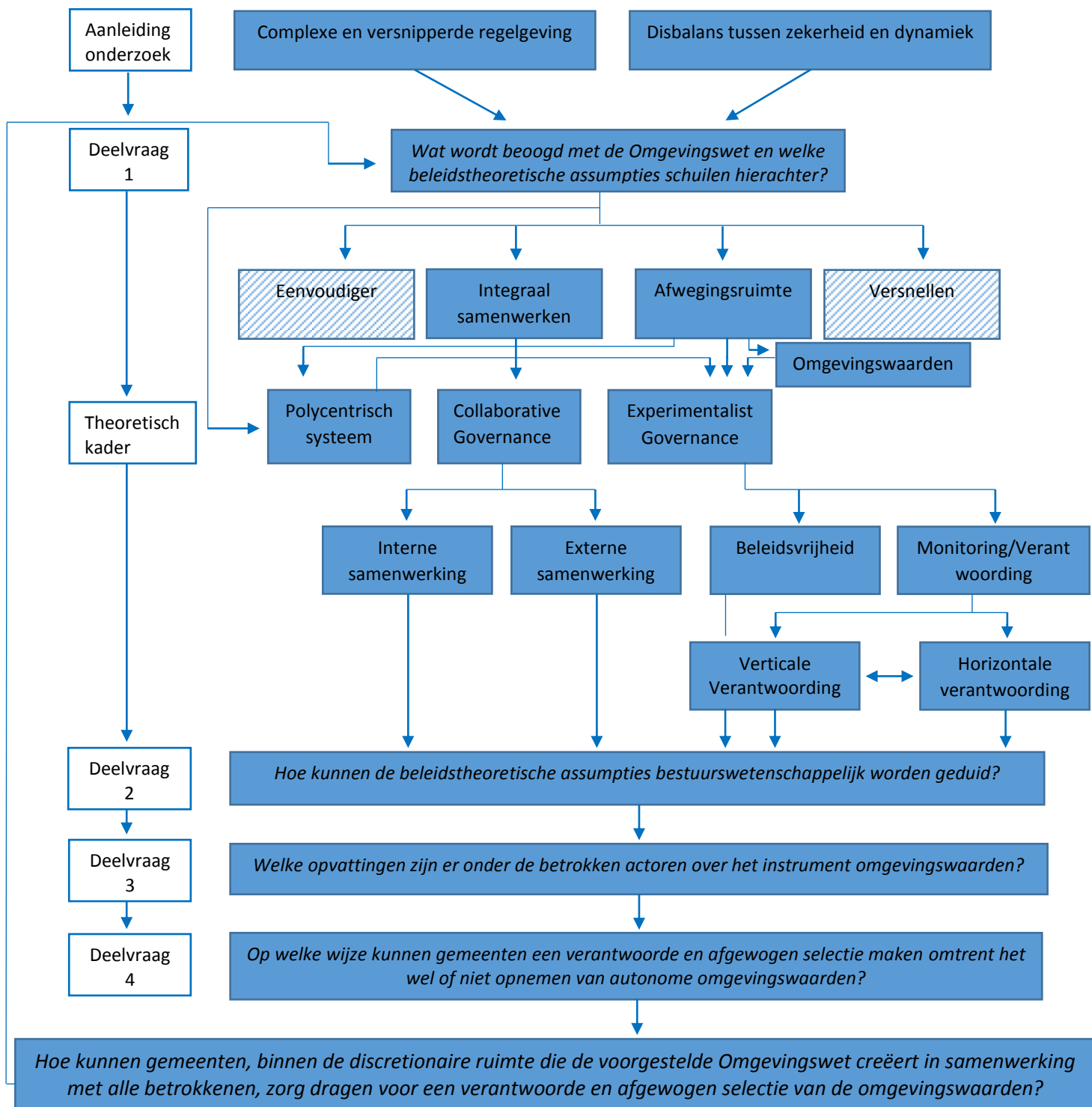
Het conceptueel model begint met de aanleiding voor dit onderzoek. De benodigde informatie voor deze fase is verkregen door middel van de literatuurstudie. De opgehaalde informatie diende vervolgens als input voor de beantwoording van deelvraag één. Om een volledig antwoord te kunnen geven op deelvraag één is ook onderzocht welke beleidstheoretische assumpties er in de Omgevingswet zitten. De gehanteerde beleidstheoretische assumpties in dit onderzoek zijn, bestuurlijke afwegingsruimte, omgevingswaarden en integraal samenwerken. Deze beleidstheoretische assumpties dienden als input voor het theoretisch kader. Van belang bij het theoretisch kader was dat de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk geduid werden. Daarnaast was het van belang dat de beleidstheoretische assumpties binnen dit onderzoek geoperationaliseerd werden. Het operationaliseren van de beleidstheoretische assumpties heeft ervoor gezorgd dat duidelijk werd welke empirische data verzameld moest worden.

De uitkomsten van het theoretisch kader en de operationalisatietabel dienden als leidraad voor het empirisch onderzoek. Voor het empirisch onderzoek is er een literatuurstudie uitgevoerd en zijn er 10 interviews afgenomen. De verkregen empirische data heeft er toe geleid dat er een antwoord geformuleerd kon worden op hoofd- en deelvragen.

Concept	Beleidstheoretische assumptie	Operationalisatie definitie	Bestuurswetenschappelijke theorie	Indicatoren	Vragen
Al dan niet opnemen autonome omgevings waarden	Discretionaire ruimte/ bestuurlijke afwegingsruimte	Binnen overkoepelende wet- en regelgeving bestuurlijke afwegingsruimte hebben om eigen beleid te ontwikkelen	Polycentrische systemen/ experimentalist governance	- Lokaal maatwerk - Flexibiliteit - Experimenteerruimte	- Op welke manieren biedt de omgevingswet gemeenten bestuurlijke afwegingsruimte? - In welke mate is er behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte? - Hoe kijken de respondenten aan tegen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet? - Draagt de Omgevingswet bij aan de inrichting van het ruimtelijk-bestuurlijk systeem als polycentrisch systeem? - Biedt het werken met omgevingswaarden gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte?
Al dan niet opnemen autonome omgevings waarden	Omgevingswaarden	Maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere	Experimentalist governance theorie/ verantwoordingstheorieën	- Autonome omgevingswaarden - Goede fysieke leefomgeving - Voordelen omgevingswaarden - Nadelen omgevingswaarden - Monitoringsplicht - Verticale verantwoording - Horizontale verantwoording - Stappenplan	- Wat is de meerwaarde van het instrument omgevingswaarden? - Hoe kijken de respondenten aan tegen de monitorings- en programmaplicht? - Welke mening hebben de respondenten over het instrument omgevingswaarden? - Welke positieve argumenten dragen de respondenten aan over het instrument omgevingswaarden? - Welke negatieve argumenten dragen de respondenten aan over het instrument omgevingswaarden? - Op welke wijze kunnen omgevingswaarden een bijdrage leveren aan het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving? - Gaan gemeenten gebruik maken van het instrument omgevingswaarden?

		objectieve termen (Ministerie van I&M, 2017, p.9).			- Kunnen beide verantwoordingsvormen elkaar aanvullen/ondersteunen? - Welke type verantwoording past bij de Omgevingswet? - Welke stappen moet een gemeente doorlopen voordat het kan bepalen welke omgevingswaarden gebruikt gaan worden? - Op basis waarvan kunnen gemeenten de gemaakte keuzes over de omgevingswaarden verantwoorden?
Al dan niet opnemen autonome omgevings waarden	Integraal samenwerken	Gezamenlijk inzetten om een bepaald doel te bereiken	Collaborative governance	- Interne samenwerking - Externe samenwerking - Vertrouwen	- Wat vraagt de Omgevingswet van gemeenten op het gebied van samenwerking? - Welke rol speelt de onderlinge relatie tussen de verschillende partijen? - In welke fase moeten gemeenten een beroep doen op de kennis en expertise van externe partijen? - Welke kansen en bedreigingen zitten er aan een intensievere samenwerking met externe partijen? - Hoe is de huidige interne samenwerking georganiseerd binnen gemeenten? - Welke factoren dragen bij aan een succesvolle interne samenwerking? - Welke rol speelt vertrouwen bij zowel interne als externe samenwerking?

Tabel 4, operationalisatietabel



Afbeelding 9, conceptueel model

5. Omgevingswaarden versus bestuurlijke afwegingsruimte

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een belangrijke doelstelling is van de Omgevingswet. Gemeenten kunnen gebruik maken van de bestuurlijke afwegingsruimte door middel van het instrument omgevingswaarden. Echter, de Omgevingswet verwacht ook van gemeenten dat er meer integraal samengewerkt wordt. In dit hoofdstuk zal daarom beschreven worden hoe de respondenten aankijken tegen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte, welke opvattingen er zijn onder de respondenten over het instrument omgevingswaarden, hoe gemeenten integraal kunnen samenwerken onder de Omgevingswet en tot slot zal er ingegaan worden op de geconstateerde tweedeling.

5.1 Bestuurlijke afwegingsruimte

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is een belangrijk beleidstheoretische assumptie van de Omgevingswet. De beperkte bestuurlijke afwegingsruimte die gemeenten op dit moment hebben wordt zelfs gezien als één van de twee hoofdproblemen voor de knelpunten van het huidige omgevingsrecht. De beperkte mate van bestuurlijke afwegingsruimte zorgt ervoor dat er vaak sprake is van slepende besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen, normen en voorschriften en weinig ruimte voor politieke sturing, eigen verantwoordelijkheid en innovatie (Ministerie van I&M, 2013). De behoefte aan meer bestuurlijke afwegingsruimte wordt onderstreept door respondent 6 (adviseur Omgevingswet).

“Ik ben heel erg voor bestuurlijke afwegingsruimte, omdat ik vind dat je maatwerk moet leveren. Je moet nooit van te voren alles dicht timmeren, want er komt altijd iets geniaals of iets verschrikkelijks op je pad, waarvan je zegt dit wil ik juist wel of niet, [...] en dan heb je de tools niet om mee te werken of om iets tegen te houden. Straks kan dat in veel gevallen hopelijk wel (Respondent 6, 19-06-2017).

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten zorgt ervoor dat gemeenten meer beslissingsbevoegdheden krijgen en in staat zijn om lokaal maatwerk te leveren. Hierdoor is er sprake van een systeem waarin niet een partij een monopoly positie bezit, maar er meerdere partijen zijn die beslissingen kunnen maken. Dit zorgt ervoor dat er sprake is van een systeem waarin autoriteit, macht en kennis gefragmenteerder zijn dan onder het huidige omgevingsrecht.

Wat de Omgevingswet mogelijk moet maken is dat wanneer gemeenten regels stellen de bestuurlijke afwegingsruimte niet beperkt wordt. Respondent 3 (programmamedewerker invoering Omgevingswet) geeft aan dat het stellen van regels en bestuurlijke afwegingsruimte straks onder de Omgevingswet los staan van elkaar.

“Nu is het we stellen regels en naarmate we meer regels stellen hebben we dus meer procedures of minder ruimte en straks hebben regels en ruimte eigenlijk niet zo veel met elkaar te maken. Je kan

heel veel regels stellen straks en toch veel ruimte bieden. Dat besef is nog ingewikkeld merk ik (Respondent 3, 29-05-2017).

Maar ondanks dat het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte een van de belangrijkste thema's is in de Omgevingswet en regels en afwegingsruimte losgekoppeld zijn van elkaar, zijn niet alle respondenten tevreden met de hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt. Respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) zegt hierover:

"De gegeven ruimte dat had wat mij betreft groter kunnen zijn" (Respondent 4, 01-06-2017).

Respondent 2 (projectleider Omgevingswet) sluit zich hierbij aan en zegt:

"Ik ben in die zin teleurgesteld dat het [...] maar summier geregeld is, de hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte" (Respondent 2, 29-05-2017).

De manier waarop de respondenten aankijken tegen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte is tweeledig. Enerzijds zijn de respondenten er van overtuigd dat er behoefte is aan meer bestuurlijke afwegingsruimte, maar anderzijds geven meerdere respondenten aan dat de hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt groter had kunnen zijn. Het toekennen van bestuurlijke afwegingsruimte aan lokale overheden is voor de wetgever een zoektocht. Enerzijds is er een grote behoefte aan meer bestuurlijke afwegingsruimte, maar anderzijds moet de wetgever er voor waken dat er geen vrijstaat ontstaat. Respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) is zich hiervan bewust en geeft aan:

"Voor de lokale politieke keuzes wil de wet meer ruimte geven. Dan vind ik dat had wel wat meer mogen zijn. Maar goed. Dit is het ongeveer. Het maximaal haalbare op dit moment" (Respondent 4, 01-06-2017).

5.1.1 Grote beslissingsbevoegdheid gemeenten

Een voordeel van het bieden van meer bestuurlijke afwegingsruimte is dat gemeenten zelf de mogelijkheid hebben om regels te bepalen die hun situatie beïnvloeden in plaats van dat alle regelgeving van bovenaf wordt opgelegd. In het huidige omgevingsrecht hebben gemeenten veelal te maken met wet- en regelgeving dat is opgelegd vanuit een hoger overheidsorgaan. In zo'n situatie kan gesproken worden over een monopoliepositie. Het nadeel van een monopoliepositie voor de Rijksoverheid is dat de Rijksoverheid nooit rekening kan houden met individuele gevallen. Het is daarom van belang dat er onder de Omgevingswet meer vanuit een polycentrisch systeem gewerkt wordt. Het voordeel van een polycentrisch systeem is dat de lokale overheid de lokale situatie het beste kent. Dit is een belangrijke rechtvaardiging om de lokale overheid de wet- en regelgeving te laten bepalen over de inrichting en beheer van de lokale fysieke leefomgeving. Ondanks dat er behoefte is aan meer bestuurlijke afwegingsruimte is het nodig dat er vanuit de Rijksoverheid

overkoepelende constituerende regels en gemeenschappelijke ambities worden gesteld, ook al zijn deze soms vaag geformuleerd. Voor de Omgevingswet is dit onder andere de centrale ambitie die de Rijksoverheid heeft met de wet: het in onderlinge samenhang (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Het opstellen van constituerende regels en gemeenschappelijke ambities zorgt ervoor dat er geen vrijstaat ontstaat. Verschillende respondenten geven aan dat het goed is dat lokale overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte krijgen onder de overkoepelende constituerende regels en gemeenschappelijke ambities. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Het loslaten en vertrouwen op lagere overheden, ik vind dat heel goed. Het gaat tenslotte over de lokale identiteit die je op rijksniveau bijna niet kan sturen” (Respondent 6, 19-06-2017).

Daarnaast is de maatschappij constant in verandering waardoor de lokale omstandigheden steeds anders zijn. Dit vraagt om een overheid die meebeweegt en een overheid die kan inspelen op de veranderende lokale omstandigheden. Het citaat van respondent 6 (adviseur Omgevingswet) (p.53) gaat hier op in. Respondent 6 geeft aan dat het van te voren niet te bepalen is welke initiatieven worden aangedragen. Het is voor gemeenten van groot belang dat zij over bestuurlijke afwegingsruimte beschikken om in te kunnen spelen op de verschillende initiatieven. Het is voor de Rijksoverheid onmogelijk om in te spelen op alle lokale omstandigheden. Dit betekent niet dat er geen afgewogen beslissingen worden genomen, deze worden nog steeds genomen alleen op gemeentelijk niveau. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet zelf de mogelijkheid om regels te bepalen die hun situatie beïnvloeden in plaats van dat de regels van bovenaf opgelegd worden. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Bestuurlijke afwegingsruimte leidt [...] tot decentralisaties. Dus de afweging wordt op een andere plek gemaakt, de beslissing wordt ergens anders genomen, maar wordt evengoed genomen” (Respondent 6, 19-06-2017).

Wat hier uit blijkt is dat gemeenten meer beslissingsbevoegdheid krijgen en autoriteit, macht en kennis gefragmenteerder zijn dan onder het huidige omgevingsrecht. Dit draagt positief bij aan de opvatting over ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem als polycentrisch systeem. Maar ondanks dat de Omgevingswet gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte biedt, is gebleken dat niet alle respondenten tevreden zijn met de geboden afwegingsruimte. Enkele respondenten gaven aan dat de geboden bestuurlijke afwegingsruimte te summier is.

5.2 Omgevingswaarden

Zoals in §3.1 aangegeven wordt staan de bestuurswetenschappelijke theorieën niet los van elkaar. Dit geldt ook voor de beleidstheoretische assumpties. Om invulling te geven aan de in §5.1 en 5.1.1 besproken bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenten gebruik maken van het instrument omgevingswaarden. Maar ondanks dat het instrument omgevingswaarden is opgenomen in de Omgevingswet als instrument dat moet voorzien in de bestuurlijke afwegingsruimte, zijn niet alle respondenten hiervan overtuigd. Respondent 7 (milieurecht advocaat) zegt hierover:

“Waar het Rijk niks regelt kan je als gemeente het in principe zelf regelen. De afwegingsruimte is in die zin een beetje een dode mus. Het is jezelf een norm opleggen. Dus dan beperk je jezelf” (Respondent 7, 20-06-2017).

Deze opmerking is niet een op zichzelf staande opmerking. Het is een vaker gehoorde opmerking. Het werken met omgevingswaarden kan gemeenten niet meer bestuurlijke afwegingsruimte bieden. Het Rijk bepaalt de hoeveelheid bestuurlijke afwegingsruimte. Die ruimte kan nooit groter worden dan wat het Rijk toestaat. Omgevingswaarden zijn dus geen bestuurlijke afwegingsruimteplus, maar een nadere uitleg van de lokale omgang met de geboden afwegingsruimte. De meerwaarde van het instrument omgevingswaarden is dat gemeenten de geboden bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gebruiken. Respondent 5 (medewerker invoering Omgevingswet) zegt hierover:

“Je afwegingsruimte wordt kleiner wanneer je een omgevingswaarde opneemt. Dus in dat opzicht zie ik daar geen instrument in om je afwegingsruimte te verruimen. Wel om de afwegingsruimte in te kleuren” (Respondent 5, 02-06-2017).

Een denkfout die voorkomen moet worden is dat professionals die werken met omgevingswaarden, omgevingswaarden benaderen als instrument dat meer bestuurlijke afwegingsruimte kan creëren. Zoals aangegeven is dit niet mogelijk. De geboden afwegingsruimte wordt niet meer, maar wordt wel ingekleurd wanneer gemeenten ervoor kiezen om met omgevingswaarden te werken. Wanneer een gemeente ervoor kiest om te gaan werken met omgevingswaarden wordt de bestuurlijke afwegingsruimte kleiner, omdat een gemeente zichzelf een norm op legt, maar dat is wel een zelf gekozen norm. Respondent 10 (projectleider AMvB) zegt hierover:

“Als je een zelfgekozen norm als inperking ziet, als inperking van je afwegingsruimte, ja... dat vind ik een beetje een open deur. Natuurlijk leg je je dan vast, maar dat is een zelfgekozen vastlegging” (Respondent 10, 30-06-2017).

Door het inkleuren van de geboden bestuurlijke afwegingsruimte kunnen gemeenteraden de begrenzing aangeven voor het college. Daarnaast kunnen gemeenten door te werken met omgevingswaarden duidelijkheid scheppen richting burgers en bedrijven. Maar aan het werken met

omgevingswaarden zit ook een belangrijke conditie verbonden, het verplicht monitoren van de omgevingswaarden.

5.2.1 Monitorings- en programmaplicht

Wanneer gemeenten ervoor kiezen om te gaan werken met omgevingswaarden zijn zij verplicht om te monitoren of er aan de opgestelde omgevingswaarden wordt voldaan. Als blijkt dat een gemeente niet voldoet aan de opgestelde omgevingswaarden is zij verplicht om een programma op te stellen waaruit blijkt dat er alsnog voldaan wordt aan de omgevingswaarden. Deze verplichting komt overeen met conditie drie van de 'experimentalist governance' theorie, een verplichting die aan de beleidsvrijheid hangt is dat er gemonitord moet worden of de doelstellingen worden bereikt.

De koppeling met de monitorings- en programmaplicht zorgt ervoor dat de respondenten verschillend aankijken tegen het instrument omgevingswaarden. De voorstanders van de monitorings- en programmaplicht zien er vooral de meerwaarde van in. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Die monitoringsrol dat is zwaar, maar als je een monitoringsrol hebt betekent dit niet dat je niet kan sturen of dat je een ingewikkelde administratie hebt. Het betekent dat je het moet evalueren, dus haal je een waarde niet dan pas je hem aan. Dat is toch goed” (Respondent 6, 19-06-2017).

Hiermee wordt aangegeven dat de monitorings- en programmaplicht niet als last gezien moet worden, maar juist als controlemiddel of de gestelde doelstellingen wel worden gehaald en of de doelstellingen realistisch zijn. Wanneer dit niet het geval is, heeft de gemeente de mogelijkheid om de waarde aan te passen en zo beleid te formuleren dat haalbaar is. Het voordeel van het verplicht monitoren is dat voorkomen wordt dat, zoals in het huidige omgevingsrecht, er doelstellingen en normen geformuleerd worden waar nooit meer naar omgekeken wordt. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Want anders ben je beleid aan het maken waar nooit wat mee gebeurt, hoe zonde is dat. Waar doe je het voor” (Respondent 6, 19-06-2017).

Een andere meerwaarde van de monitorings- en programmaplicht is dat een gemeente door te werken met omgevingswaarden een signaal kan afgeven richting burgers en bedrijven dat de opgestelde waarden serieus genomen worden geeft respondent 2 (projectleider Omgevingswet) aan. *“En in de programmering geef je aan van dit is mij serieus en mijn aanpak. Kijk ik heb dit en dit gedaan en daar kan je je mee verantwoorden richting de rechter. Dat je het ook daadwerkelijk serieus neemt wat je opneemt in je omgevingswaarden en dat geeft op een bepaald moment ook een onderbouwing” (Respondent 2, 29-05-2017).*

Maar niet alle respondenten zijn enthousiast over de monitorings- en programmaplicht. De tegenstanders zien de monitorings- en programmaplicht voornamelijk als last. Respondent 5 (medewerker invoering Omgevingswet) zegt hierover:

“Als je die waarde stelt moet je ze gaan halen, gaan monitoren en een programma opstellen. Je moet er dus als gemeente goed over nadenken of de kosten die daarmee samenhangen opwegen tegen het maatschappelijk belang van het opstellen van zo’n waarde en het effect daarvan” (Respondent 5, 02-06-2017).

Wat hieruit blijkt is dat men twijfelt over de opbrengsten ten opzichte van de lasten. Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) is van mening dat de monitoringsplicht meer lasten dan opbrengsten met zich meebrengt.

“Want dan moet je het hele systeem gaan monitoren. Daar heb ik toch geen zin in” (Respondent 1, 17-05-2017).

Maar niet alleen gemeenteambtenaren hebben deze mening, ook respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) is zich bewust van de lasten die de monitorings- en programmaplicht met zich meebrengt.

“Want je moet dus een programma maken, nou dat kost geld, je moet het monitoren, dus je haalt een heel circus binnen” (Respondent 4, 01-06-2017).

De lasten die gekoppeld zijn aan de monitorings- en programmaplicht is een breed gedragen argument binnen de groep die negatief is over het instrument omgevingswaarden. Maar de monitorings- en programmaplicht is niet het enige argument dat de gesproken voor- en tegenstanders van het instrument omgevingswaarden aandraagt.

5.2.2 Omgevingswaarden positief

De respondenten die zich positief uitlaten over het opnemen van omgevingswaarden, geven aan dat gemeenten deze omgevingswaarden kunnen gebruiken om een ambitie kenbaar te maken. Waar omgevingswaarden zich goed voor lenen is de doorvertaling van ambitie naar concrete norm. Normen die zowel kwalitatief als kwantitatief kunnen zijn. Omgevingswaarden gaan over de vraag wat van belang is voor jou als gemeente, maar ook wat burgers en bedrijven van belang achten geeft respondent 2 (projectleider Omgevingswet) aan.

“Omgevingswaarde is van wat is dan voor jou van belang? Wat vind jij van belang? Dat gesprek zullen we als eerste moeten voeren en van daaruit beleid gaan ontwikkelen. En dat is echt denk ik de eerste stap. En zo zal je die mensen ook moeten gaan betrekken. Als je dat niet doet heel leuk, maar dan hadden we de Omgevingswet ook niet nodig gehad en hadden we het met de huidige wetgeving allang kunnen doen” (Respondent 2, 29-05-2017).

Wat dit citaat aantoont is tweeledig. Enerzijds maakt het citaat duidelijk dat er wel degelijk behoefte is aan een instrument zoals de omgevingswaarden, anderzijds maakt het citaat duidelijk dat er steeds meer sprake is van een horizontaal ingerichte verantwoordingsrelatie tussen de overheid en burgers en bedrijven. Hiermee geeft de Omgevingswet invulling aan een breed maatschappelijk veranderingsproces en wordt invulling gegeven aan de argumenten van Schillemans (2005) die pleit voor meer horizontale verantwoording.

Om goed beleid te ontwikkelen is het van belang om te achterhalen welke gezamenlijke ambitie je als gemeente en samenleving hebt met een stad, dorp of wijk. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Je moet met je participanten en je stakeholders in overleg treden en de vraag stellen welke stad wil je zijn? Welke leefomgeving wil je zijn? Welke ambitie hebben we daarbij? Wat is ons ontwikkelperspectief, groeiperspectief en wat is nodig om daar te komen? Dat gaan we opschrijven” (Respondent 6, 19-06-2017).

Het opschrijven van dat ambitieniveau zou vorm gegeven kunnen worden door middel van de omgevingswaarden geeft respondent 8 (projectleider Omgevingswet) aan.

“Dat zou logischerwijs kunnen voortvloeien uit je ambities, welke omgevingswaarden je opneemt” (Respondent 8, 20-06-2017).

Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) is hier nog stilliger in en vraagt zich af of een gemeente wel ambities heeft voor de fysieke leefomgeving als het ervoor kiest om geen omgevingswaarden op te nemen.

“Mijn vraag aan ambtenaren die zeggen ik wil geen gebruik maken van omgevingswaarden omdat het ingewikkeld, lastig of vervelend zou zijn is, heb je dan geen enkele ambitie voor je eigen leefomgeving, gewoon helemaal niks?” (Respondent 6, 19-06-2017).

In het hebben van een bepaald ambitieniveau voor de gemeente schuilt nog een ander argument, namelijk dat gemeenten zich door middel van omgevingswaarden kunnen profileren als een bepaald type gemeente, stad, dorp of wijk. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Als jij een vrij ambitieuze gemeente bent en deze ambitie ook kenbaar wilt maken aan je burgers en bedrijven kan ik mij voorstellen dat je een omgevingswaarde opneemt en een programma vaststelt” (Respondent 6, 20-06-2017).

Het profileren als gemeente is wederom een signaal richting de samenleving dat bepaalde thema's serieus genomen worden. Het is het uitstralen van vertrouwen richting de samenleving. Respondent 7 (milieurecht advocaat) onderschrijft dit.

“De vraag is vooral waarom zou je jezelf opknopen met een omgevingswaarde? Dat is alleen om de buitenwereld iets te laten zien. Richting burgers en bedrijven vertrouwen uitstralen. Als je een omgevingswaarde opneemt dan doe je dat omdat je je daarmee wilt profileren” (Respondent 7, 20-06-2017).

Respondent 7 (milieurecht advocaat) zet deze uitspraak kracht bij door het volgende voorbeeld:

“Neem bijvoorbeeld Utrecht. Utrecht is een stad met veel verkeer. De stad heeft daardoor veel luchtemissies. Dat is in veel grote steden zo. Ik kan mij voorstellen dat je als gemeente hoge ambities hebt op het gebied van gezondheid en je daarmee wilt profileren en dat je in je omgevingsvisie opneemt wij vinden gezondheid belangrijk en wij willen dat kracht bijzetten door een strengere omgevingswaarde op te nemen voor de luchtkwaliteit” (Respondent 7, 20-06-2017).

Een van de beleidstheoretische assumpties van de Omgevingswet die hierbij aansluit is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken en meer maatwerk mogelijkheden te bieden. Dit betekent dat de Rijksoverheid meer taken loslaat en minder algemene regels formuleert. Hiermee straalt de Rijksoverheid een bepaalde vorm van vertrouwen uit naar de lokale overheden volgens de respondenten (§5.1.1). Een ander voordeel van het werken met omgevingswaarden is dat omgevingswaarden gebiedsgericht kunnen zijn. Het is namelijk niet zo dat de gehele gemeente Utrecht te kampen heeft met veel emissies van schadelijke stoffen in de lucht. Dit betekent dat de gemeente Utrecht ervoor kan kiezen om de omgevingswaarde luchtkwaliteit alleen op te nemen voor die gebieden waar de emissie van schadelijke stoffen in de lucht kritiek is. De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Want ondanks dat Nederland een relatief klein land is, is het wel een land dat gekenmerkt wordt door sterk uiteenlopende landschappen en gebieden. Deze uiteenlopende landschappen zijn niet alleen op landelijk niveau te zien, maar ook op gemeentelijk niveau zijn er grote verschillen te onderscheiden in gebieden. Dit maakt het van belang dat gemeenten een instrument hebben dat hen de mogelijkheid biedt om gebiedsgericht te werken.

Respondent 3 (programmamedewerker invoering Omgevingswet) zegt hierover:

“Wat ik vooral interessant vind aan het instrument omgevingswaarden in het omgevingsplan is het feit dat je per gebiedstype verschillende type omgevingswaarden kunt stellen. Het is niet meer de hele gemeente over een kam scheren” (Respondent 3, 29-05-2017).

Respondent 9 (projectleider Omgevingswet) ondersteunt deze gedachte en geeft aan dat het straks makkelijker is om per gebied waarden vast te stellen.

“Je kan straks makkelijker zeggen welke waarde je waar belangrijk vindt. Het kan best zijn dat je je hier op energie richt, daar op geluid en daar weer op wat anders” (Respondent 9, 26-06-2017).

Wanneer gemeenten omgevingswaarden op deze manier benaderen en per gebied gericht gaan kijken welke omgevingswaarden nodig zijn wordt het mogelijk om lokaal maatwerk toe te passen.

Wat uit deze argumenten blijkt is dat een deel van de respondenten de meerwaarde inziet van het instrument omgevingswaarden, maar niet alle respondenten zijn enthousiast.

5.2.3 Omgevingswaarden negatief

Het meest aangehaalde argument van de groep die negatief is over het instrument omgevingswaarden is de besproken monitorings- en programmaplicht (§5.2.1). De negatieve respondenten geven aan dat de monitorings- en programmaplicht meer lasten dan opbrengsten met zich meebrengt. Deze kijk op de monitorings- en programmaplicht zorgt ervoor dat er vanuit de groep die negatief is over het instrument omgevingswaarden geopteerd wordt dat er via andere routes hetzelfde resultaat behaald kan worden. Respondent 10 (projectleider AMvB) geeft aan dat er meerdere opties zijn om hetzelfde resultaat te behalen en omgevingswaarden niet per se noodzakelijk zijn:

“Het is een soort extra motivatie om een bepaalde functie niet toe te delen. Een extra motivatie om bepaalde regels op te nemen in je omgevingsplan. Het is geen noodzakelijke voorwaarde. Diezelfde regels kun je ook opnemen zonder omgevingswaarden” (Respondent 10, 30-06-2017).

De wettekst maakt het mogelijk dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om te werken met planregels en niet met omgevingswaarden. Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) geeft aan te willen sturen via een vergunningsplicht of via een melding.

“Dus als het uitgangspunt wordt genomen de kwaliteit van het plangebied en dat wij daarop willen sturen. Op het moment dat wij besluiten daarop te sturen dan zal dat via een vergunningsplicht worden of via een melding” (Respondent 1, 17-06-2017).

Deze gedachtegang staat haaks op het idee van de Omgevingswet, minder vergunningen en meer algemene regels: de vergunning als uitzondering. Neemt niet weg dat de Omgevingswet deze handelingswijze niet zal verbieden.

Al met al zijn er voor gemeenten dus meerdere routes die gebruikt kunnen worden om een invulling te geven aan de fysieke leefomgeving. Vanuit de wetgever worden de verschillende mogelijkheden bewust open gelaten. Respondent 10 (projectleider AMvB) geeft aan dat de wetgever gemeenten niet een bepaalde richting wilt opsturen als zijnde de beste richting en laat gemeenten zoveel mogelijk vrij om zelf te bepalen of het gaat werken met omgevingswaarden of niet.

“Gemeenten moeten daar vooral zelf een afweging in maken of ze omgevingswaarden willen opnemen” (Respondent 10, 30-06-2017).

De vraag is echter, wanneer gemeenten de afweging maken om niet te gaan werken met omgevingswaarden hoeveel er dan daadwerkelijk verandert ten opzichte van het huidige omgevingsrecht.

Een ander gemaakte opmerking door de respondenten die negatief zijn over het instrument omgevingswaarden is dat omgevingswaarden leiden tot een beperking van de bestuurlijke afwegingsruimte. De negatieve respondenten zijn argwanend met betrekking tot het instrument omgevingswaarden omdat wanneer een gemeente een omgevingswaarde opneemt het zichzelf een norm oplegt en zich dus vastlegt. Beargumenteerd wordt dat wanneer gemeenten ervoor kiezen om wel te werken met omgevingswaarden zij tegen een van de centrale doelstellingen van de wet ingaan, namelijk het creëren van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) zegt hierover:

“Afwegingsruimte wordt primair gegeven door het niet te regelen. En met omgevingswaarden regel ik iets, dus pleegt dat inbreuk op mijn bestuurlijke afwegingsruimte” (Respondent 1, 17-06-2017).

Deze gedachtegang impliceert dat er idealiter helemaal geen regels opgenomen zouden moeten worden. Of dit een realistisch denkbeeld is, is maar de vraag. In §5.2 is uitgelegd dat het instrument omgevingswaarden niet gezien moet worden als instrument dat de bestuurlijke afwegingsruimte vergroot, maar als instrument om de geboden bestuurlijke afwegingsruimte mee in te kleuren. Dit zorgt ervoor dat er een hoge mate van flexibiliteit kan worden geboden en dat gemeenten lokaal maatwerk kunnen toepassen.

Wat de verschillende argumenten impliceren is dat de respondenten die negatief zijn over het instrument omgevingswaarden volledig tegenstander zijn van het instrument. Voor een deel klopt deze gedachte. Respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) benadrukt dit in het afgenomen interview nadrukkelijk.

“Ja, misschien moeten ze dat er gewoon uithalen, dat hele begrip omgevingswaarden” (Respondent 4, 01-06-2017).

Maar niet alle respondenten die negatief zijn over het instrument omgevingswaarden zijn ook volledig tegenstander van het instrument. In enkele gevallen wordt de achterliggende gedachte van het instrument en de mogelijke meerwaarde ervan wel ingezien. Respondent 5 (medewerker invoering Omgevingswet) zegt hierover:

“Ik zou omgevingswaarden willen stellen wanneer we als gemeente voldoende invloed hebben op het behalen van die waarden en het stellen van die waarde inspiratie geeft aan initiatiefnemers om een stapje extra te zetten [...]. Ik denk dat in die zin als je dat doet, dat zo’n waarde een meerwaarde kan hebben” (Respondent 5, 02-06-2017).

Het kunnen uitoefenen van voldoende invloed op het behalen van de omgevingswaarden acht de wetgever ook van groot belang. Een bestuursorgaan mag geen omgevingswaarden vaststellen die het zelf niet kan beïnvloeden. Hierbij is het van belang hoe een omgevingswaarde geformuleerd wordt. Het op een correcte manier formuleren van omgevingswaarden kan er aan bijdragen dat het instrument omgevingswaarden succesvol wordt. Het hebben van invloed op het behalen van omgevingswaarden mag echter niet de enige reden zijn voor een gemeente om wel of geen omgevingswaarden op te nemen. Een belangrijke taak die gemeenten hebben is om zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving en de gezondheid van haar burgers. Een taak waaraan voldaan kan worden door te werken met omgevingswaarden. Omgevingswaarden reiken namelijk verder dan alleen milieutechnische normen. Omgevingswaarden kunnen gaan over alle thema's binnen de fysieke leefomgeving. Het ontwikkelde methodologische model (afbeelding 10) kan gemeenten handvatten bieden bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden.

5.3 Integraal samenwerken

Dat de beleidstheoretische assumpties bestuurlijke afwegingsruimte en omgevingswaarden met elkaar verbonden zijn was al eerder aangegeven, maar ook integraal samenwerken is verbonden met bestuurlijke afwegingsruimte en omgevingswaarden. Waar de Omgevingswet in moet voorzien is een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte, gemeenten kunnen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte inkleuren door te werken met het instrument omgevingswaarden, maar voor het opstellen van de omgevingswaarden is het van belang dat er door alle belanghebbenden wordt samenwerkt. Hierbij gaat het zoals in §3.4 beschreven staat over zowel interne als externe samenwerking. Dit betekent niet dat integraal samenwerken een eenvoudige exercitie is, want de Omgevingswet vraagt veel van gemeenten op het gebied van samenwerking. Gemeenteambtenaren die al decennia lang werken vanuit vaste procedures moeten deze durven los te laten en intern op een andere manier gaan samenwerken. Daarnaast moeten gemeenten ervoor zorgen dat alle belanghebbenden met elkaar en met de gemeente in contact komen. De Omgevingswet vraagt zo veel op het gebied van integraal samenwerken dat respondent 3 (programmamedewerker invoering Omgevingswet) twijfelt aan de haalbaarheid ervan:

“Daarom zeg ik ook het is de vraag of het realiseerbaar is het volledig integraal werken. Het is een soort wenselijkheid versus werkelijkheid die er echt anders uit gaat zien” (Respondent 3, 29-05-2017).

Wat van belang is bij externe samenwerking is dat alle belanghebbenden betrokken worden. Dit betekent dat ook de belanghebbenden betrokken moeten worden waarvan aan de voorkant duidelijk is dat zij voor problemen kunnen zorgen. De respondenten geven aan dat de

belanghebbenden helemaal aan de voorkant van het samenwerkingsproces betrokken moeten worden.

“Helemaal aan het begin moeten alle belanghebbenden betrokken worden” (Respondent 2, 29-05-2017).

Het aan de voorkant betrekken van alle belanghebbenden betekent niet dat de samenwerking eenvoudiger wordt, wel kan hiermee voorkomen worden dat de belanghebbenden het gevoel krijgen dat ze geen invloed kunnen uitoefenen. Respondent 7 (milieurecht advocaat) zegt hierover:

“Er wordt soms wel gezegd over participatie dat het een toverwoord is, dat het schijninvloed is. Dat is denk ik niet helemaal waar. Als je de betrokkenen echt aan de voorkant laat meedenken wordt dat wel anders. Maar het is wel lastig, want iedereen heeft een andere mening en zit er voor zijn of haar eigenbelang” (Respondent 7, 20-06-2017).

Voor het slagen van de externe samenwerking is het van belang dat gemeenten aan de voorkant van het participatieproces een inventarisatie en analyse maken van de onderlinge verhoudingen. De onderlinge verhoudingen tussen de belanghebbenden en de verschillende meningen kunnen de samenwerking zowel positief als negatief beïnvloeden. Wanneer gemeenten dit aan de voorkant van het participatieproces in beeld brengen, wordt er voldaan aan de eerste conditie uit de ‘collaborative governance’ theorie, startcondities.

Respondent 2 is het eens met respondent 7 dat participatie geen schijninvloed is. Respondent 2 (projectleider Omgevingswet) geeft aan dat het te maken heeft met hoe een gemeente het gesprek benaderd.

“Je moet het benaderen als een meerwaardegesprek” (Respondent 2, 29-05-2017).

Het benaderen van het samenwerkingsgesprek als meerwaardegesprek is een cruciaal ingrediënt voor het realiseren van samenwerking. Daarnaast geeft respondent 2 (projectleider Omgevingswet) aan dat het van belang is dat een gemeente aan de voorkant duidelijk maakt dat zij de uiteindelijke beslissingen neemt.

“Uitgangspunt is dat de overheid faciliteert van ik ben speler in het veld. Laat onverlet dat daar waar wij gezamenlijk constateren dat wij vast zitten, nog vooruit nog achteruit kunnen, op dat moment krijgen wij een scheidsrechters pakje aan en op basis van het algemeen belang of gemeenschapsbelang fluit ik linksom of rechtsom terug” (Respondent 2, 29-05-2017).

Door het participatieproces op deze manier te benaderen kan er invulling gegeven worden aan de conditie ondersteunend leiderschap uit de ‘collaborative governance’ theorie. Bij ondersteunend leiderschap is het van belang om de verschillende belanghebbenden aan tafel te krijgen en sturing te geven aan het complexe proces van samenwerking. Daarnaast wordt hierdoor invulling gegeven aan de conditie institutioneel ontwerp. Door het gesprek te benaderen als meerwaardegesprek kan het

gevoel gecreëerd worden bij de belanghebbenden dat ze over een legitieme mogelijkheid beschikken om mee te participeren. Dit kan ervoor zorgen dat belanghebbenden meer commitment tonen aan het proces en er een vertrouwensband gecreëerd wordt tussen enerzijds de overheid en anderzijds burgers en bedrijven. Het creëren van een vertrouwensband speelt een belangrijke rol in het slagen van de externe samenwerking. Waar een succesvolle externe samenwerking toe moet leiden is dat er een gezamenlijk ambitieniveau en/of gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd. Wanneer dat gerealiseerd wordt, wordt er voldaan aan de laatste conditie uit de ‘collaborative governance’ theorie, samenwerkingsrelatie/processen.

Daarnaast is het participatieproces, om te komen tot een gezamenlijk ambitieniveau en/of gezamenlijke doelstellingen, een onderdeel van de verantwoording van gemeenten omtrent de selectie van omgevingswaarden geeft respondent 2 (projectleider Omgevingswet) aan.

“Een, wat heb je met de samenleving afgesproken, twee, de wetenschap en drie, de politiek. Die drie delen moeten samenkomen en dat is je verantwoording” (Respondent 2, 29-05-2017).

Respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) sluit zich hierbij aan en zegt dat gemeenten een motiveringseis hebben.

“Dat heeft de Eerste Kamer afgedwongen, je hebt dus een motiveringseis dat moet op basis van onderzoek, politieke keuzes en je uitkomst van je participatietraject” (Respondent 4, 01-06-2017).

Kijkend naar de verantwoordingselementen kan gesteld worden dat het type verantwoording dat past bij de Omgevingswet een combinatie is tussen verticale en horizontale verantwoording. Enerzijds blijft er sprake van verticale verantwoording doordat de politiek de uiteindelijke keuzes maakt, eindverantwoordelijk is en zich moet verantwoorden richting de samenleving, maar anderzijds is er sprake van horizontale verantwoording doordat het participatietraject een belangrijke rol krijgt. De combinatie tussen verticale en horizontale verantwoording ligt in lijn met wat er in de theorie (§3.3.1) beschreven staat. Maar ondanks dat er steeds meer sprake is van een combinatie tussen verticale en horizontale verantwoording blijft het politieke spel van groot belang geeft respondent 10 (projectleider AMvB) aan:

“Ja dat is wel belangrijk, het politieke spel” (Respondent 10, 30-06-2017).

Het politieke spel is van belang omdat het ambtelijk apparaat afhankelijk is van de keuzes die in het bestuurs-politieke proces gemaakt worden. Om de Omgevingswet ten volle te benutten is het van nodig dat bestuurders bestuurlijk lef tonen. Om de bestuurders te motiveren en te inspireren om lef te tonen moet het ambtelijk apparaat zelf de lef hebben om in die richting te adviseren.

Maar niet alleen het tonen van bestuurlijk lef is een interne verandering die moet plaatsvinden binnen gemeenten. Gemeenten moeten de interne samenwerking integraal gaan inrichten. Dit is onder de Omgevingswet van belang omdat er gewerkt moet worden vanuit één

omgevingsvisie- en plan. Dit klinkt in theorie eenvoudig, maar blijkt in de praktijk vrij gecompliceerd. De noodzaak van het integraal samenwerken is echter bij alle geïnterviewden duidelijk. De geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat wanneer er integraal samengewerkt wordt er betere resultaten behaald kunnen worden. Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) zegt hierover:

“Alleen gaat het sneller, maar samen kom je verder” (Respondent 1, 17-05-2017).

Alleen lijkt het in de praktijk toch gecompliceerd te zijn. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) heeft het idee dat gemeenten zichzelf overschatten wanneer het aankomt op integraal samenwerken.

“Nou ik denk dat gemeenten zichzelf overschatten hierop. Ik denk dat en dat hoor ik ook vaak van sociaal geografen en stedenbouwkundigen, ben ik zelf ook, dat ze zeggen wij werken al integraal. Maar dat is niet wat de wet beoogt met integraal werken. Dat is wel wat anders integraal werken dan wat in de wet staat. Ik denk dat ze het onderschatten” (Respondent 6, 19-06-2017).

Deze mening wordt onderstreept door respondent 3 (programmamedewerker invoering Omgevingswet).

“Want er is namelijk geen gemeente in Nederland die zegt niet integraal te werken. Maar tegelijkertijd is er geen een gemeente die integraal werkt zoals de Omgevingswet dat bedoelt. Het is ook maar de vraag of het werkelijk realiseerbaar is” (Respondent 3, 29-05-2017)

Wat deze citaten aantonen is dat er binnen veel gemeenten op een andere manier gewerkt moet gaan worden. Deze andere manier van werken is niet zomaar een opgave, dat is een zeer grote en lastige veranderingsopgave. Respondent 2 (projectleider Omgevingswet) zegt hierover:

“Dat is misschien nog wel belangrijker, de cultuur en het leren samenwerken. De cultuurverandering binnen de organisatie is echt van belang. Andere manier van denken, andere manier van werken” (Respondent 2, 29-05-2017).

Het integraal samenwerken binnen gemeenten gaat over het vertrouwen en respecteren van elkaar en samen zorgen voor een goede fysieke leefomgeving. Dit is een van de condities die Reilly en Jones (1974) aandragen voor een succesvolle interne samenwerking. Een conditie waar respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) zich van bewust is:

“Belangrijk is het respecteren van elkaar. Op het moment dat je op een onderdeel een besluit neemt dat consequenties kan hebben voor iemand anders, moet je je nog eens achter de oren krabben of je die consequenties in de keten voor de fysieke leefomgeving wilt hebben” (Respondent 1, 17-05-2017).

Respondent 9 (projectleider Omgevingswet) sluit zich hierbij aan, maar geeft aan dat het in de praktijk alleen niet altijd zo gaat:

“Alleen als je bij een laag erboven komt, bij de afdelingshoofden, daar zit het probleem vaak. Ik heb nu al een paar keer ervaren dat het niet op de werkvloer is, maar echt daar boven waar het probleem zit. Afdelingshoofden die elkaar het licht in de ogen niet gunnen” (Respondent 9, 26-06-2017).

Wat hieruit blijkt is dat er binnen veel gemeenten sprake is van interne strijd. Gevolg hiervan is dat de verschillende afdelingen binnen gemeenten niet of nauwelijks met elkaar samenwerken geeft respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) aan.

“Het zijn alleen allemaal eilandjes binnen de organisatie” (Respondent 1, 17-05-2017).

Wat deze uitspraken aantonen is dat de huidige interne organisatie van veel gemeenten niet voldoet aan de eisen die de Omgevingswet hieraan stelt. Theorie en praktijk blijken hier niet hand in hand te gaan. Dit leidt er toe dat er op dit moment niet voldaan wordt aan de condities die Reilly en Jones (1974) stellen voor een succesvolle interne samenwerking. Zo wordt er op dit moment binnen veel gemeenten niet gewerkt vanuit een heldere taakstructuur met goed functionerende procedures voor samenwerking en is er binnen veel gemeenten sprake van onderling wantrouwen. De veranderopgave die gemeenten hebben op het gebied van integraal werken zal voor veel gemeenten groot zijn. Dit wil echter niet zeggen dat er op dit moment geen enkele gemeente integraal werkt, maar voor het merendeel van de Nederlandse gemeenten ligt er nog een grote veranderopgave.

5.4 Ambtelijke tweedeling

Uit de voorgaande paragrafen blijkt is dat er onder de respondenten geen eenduidig beeld bestaat over het instrument omgevingswaarden en de geboden bestuurlijke afwegingsruimte. Hierdoor is er sprake van een tweedeling. De geconstateerde tweedeling ontstaat doordat gemeenten zelf kunnen bepalen of zij wel of niet met autonome omgevingswaarden gaan werken. De wetgever laat, zoals gebleken is in §5.2.3, gemeenten vrij in het maken van een keuze omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden. Dit zorgt ervoor dat de professionals die gaan werken met de Omgevingswet het instrument omgevingswaarden niet op een eenduidige manier benaderen. Gevolg hiervan is dat de respondenten verschillende argumenten aandragen waarom zij voor- of tegenstander zijn van het instrument omgevingswaarden.

Voorstanders omgevingswaarden	Tegenstanders omgevingswaarden
Monitorings- en programmaplicht (positief)	Monitorings- en programmaplicht (negatief)
Aantonen ambitieniveau	Gebruik maken van andere instrumenten
Verantwoording/vertrouwen richting burgers en bedrijven	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte
Profileren met omgevingswaarden	
Gebiedsgericht maatwerk leveren	
Inkleuren bestuurlijke afwegingsruimte	

Tabel 5, argumentatie omgevingswaarden

De verschillende argumenten en het ontbreken van een eenduidige benadering van het instrument omgevingswaarden zorgen ervoor dat het beeld is ontstaan dat niet alle gemeenten met omgevingswaarden gaan werken. Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) bevestigt dit beeld.

“Ik denk, maar dat weet ik niet zeker, dat geen één gemeente met omgevingswaarden gaat werken. Ik heb al werk genoeg. Laat maar zitten die waarden” (Respondent 1, 17-05-2017).

Dit is een duidelijk voorbeeld van een gemeenteambtenaar die niet wil werken met omgevingswaarden en zich beperkt tot de verplichte omgevingswaarden die vanuit het Rijk en/of provincie worden gegeven. Echter, er zijn ook gemeenteambtenaren die wel willen werken met omgevingswaarden en juist de voordelen van het instrument zien. Zo geeft respondent 2 (projectleider Omgevingswet) aan:

“Het nadeel van normen is, is dat ze dom maken. Zo gauw ik een norm stel van het moet 68 dB of 48 dB zijn gaat iedereen zich op die norm richten en niemand denkt meer na waarom wilde ik die 48dB. Wat wilde ik daarmee bereiken. En die vraag met wat wilde ik daarmee bereiken is het belangrijkste eigenlijk van de Omgevingswet. Want dat stemt je tot nadenken en tot een dialoog. Wat wil jij en wat wil ik en hoe komen wij met elkaar tot een mooie omgeving waarin iedereen een beetje happy is. Een norm doet dat niet. Een omgevingswaarde kan dat wel” (Respondent 2, 29-05-2017).

De benadering van het instrument omgevingswaarden is bij beide gemeenteambtenaren totaal verschillend. Of gemeenten wel of niet met autonome omgevingswaarden gaan werken is dus sterk gemeente afhankelijk. Hierin speelt zowel de ambtelijke organisatie als de politieke organisatie een belangrijke rol.

Wat opvalt bij het analyseren van de tweedeling is dat de respondenten die positief zijn over het instrument omgevingswaarden uitgaan van vertrouwen en omgevingswaarden zien als een waardevol en kansrijk instrument.

“[...] dat ze tegen de rompslomp opzien, terwijl zo’n omgevingswaarde een prachtig middel is. Maak daar gebruik van, wees daar niet bang voor. Oké, ik moet het monitoren, oké een programma maken, wat maakt dat nu uit” (Respondent 6, 19-06-2017).

Gemeenten moeten niet bang zijn om te werken met omgevingswaarden, maar omgevingswaarden zien als kans. Daarnaast is de groep die positief is over het instrument omgevingswaarden ook positief over de monitorings- en programmaplicht, welke gezien wordt als controlemiddel en niet als last.

De negatief oordelende respondenten kijken voornamelijk wantrouwend naar het instrument omgevingswaarden.

“En dan heel pragmatisch, onbekend maakt onbemind en we hebben nog andere dingen te doen” (Respondent 1, 17-05-2017).

Het wantrouwen van de respondenten die negatief zijn over het instrument omgevingswaarden komt in dit citaat duidelijk naar voren. Wat opvalt binnen deze groep, is dat er vanuit gegaan wordt dat omgevingswaarden voornamelijk lasten met zich meebrengen en een inbreuk plegen op de bestuurlijke afwegingsruimte. Deze blik op het instrument omgevingswaarden zorgt ervoor dat er vanuit de groep die negatief is geopteerd wordt dat er via andere routes hetzelfde resultaat behaalt kan worden

Wat voor een gemeente de meest passende benadering is van het instrument omgevingswaarden is sterk gemeente afhankelijk. Het is namelijk niet zo dat als een gemeente ervoor kiest om geen omgevingswaarden op te nemen, deze gemeente een mindere kwaliteit van de fysieke leefomgeving nastreeft. Echter, wanneer er gekeken wordt naar de centrale ambitie van de Omgevingswet en de omschrijving van het instrument omgevingswaarden, lijken omgevingswaarden invulling te geven aan een deel van de centrale ambitie. De Omgevingswet (art. 1.3 Ow) streeft het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit na. Omgevingswaarden zijn normen voor de kwaliteit die een gemeente voor de fysieke leefomgeving wil bereiken (Aandeslagmetdeomgevingswet.nl, z.d). Op basis hiervan zou gesteld kunnen worden dat omgevingswaarden een bijdrage leveren aan het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Daarnaast suggereert de term omgevingswaarden dat het een belangrijke rol speelt in de Omgevingswet. Respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling) zegt hierover:

“Het oogt wel belangrijk. De term suggereert dat het belangrijk is, omgevingswaarden” (Respondent 4, 01-06-2017).

Toch is gebleken dat er veel onduidelijkheid is over de precieze functie en rol van het instrument omgevingswaarden. Waar behoefte aan is, is een duidelijk verhaal zegt respondent 4 (hoogleraar gebiedsontwikkeling).

“Wat nodig is, is een goed verhaal vanuit de wetgever, wat het duidelijk maakt” (Respondent4, 01-06-2017).

Deze opmerking lijkt te impliceren dat de wetgever op dit moment ook niet precies weet wat de functie en rol van het instrument omgevingswaarden is. Wat van belang is voor het instrument omgevingswaarden is dat beide groepen het instrument op eenduidige manier benaderen. Hiervoor moeten beide groepen gebruik maken van hetzelfde toetsingskader. Het opgestelde methodologische model (afbeelding 10) kan hiervoor gebruikt worden.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de beleidstheoretische assumpties met elkaar in verbinding staan en geduid kunnen worden door de gehanteerde bestuurswetenschappelijke theorieën. Zo is gebleken dat er onder de Omgevingswet sprake is van meer bestuurlijke afwegingsruimte dan onder het huidige omgevingsrecht. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet meer beslissingsbevoegdheden om zelf keuzes te maken. Hierdoor zijn de eerste twee condities die voortkomen uit de experimentalist governance theorie, het formuleren van brede doelstellingen en het hebben van vrijheid in het bereiken van de doelstellingen, één-op-één van toepassing op de Omgevingswet en specifiek op de beleidstheoretische assumptie bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast is er door de geboden bestuurlijke afwegingsruimte sprake van een systeem waarin autoriteit, macht en kennis gefragmenteerd zijn. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat de Omgevingswet bij uitstek past bij de opvatting over ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem als polycentrisch systeem.

Om de geboden bestuurlijke afwegingsruimte in te kleuren kunnen gemeenten gebruik maken van omgevingswaarden. Wanneer een gemeente er voor kiest om te werken met omgevingswaarden is zij verplicht om te monitoren of er voldaan wordt aan de opgestelde omgevingswaarden. De koppeling van deze verplichting aan het instrument omgevingswaarden zorgt ervoor dat de beleidstheoretische assumptie omgevingswaarden geduid kan worden door de experimentalist governance theorie. De derde conditie uit de experimentalist governance theorie is dat gemeenten verplicht zijn om te monitoren of er voldaan wordt aan de opgestelde beleidsdoelstellingen binnen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte. Daarnaast is het van belang dat gemeenten de gemaakte keuze voor het wel of niet opnemen van omgevingswaarden kunnen verantwoorden. Gebleken is dat gemeenten hun verantwoording kunnen baseren op het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en politieke keuzes. De drie verantwoordingselementen zorgen ervoor dat onder de Omgevingswet sprake is van een combinatie tussen verticale en horizontale verantwoording.

De laatste beleidstheoretische assumptie in dit onderzoek, integraal samenwerken, kan geduid worden door de collaborative governance theorie. Voor de externe samenwerking is het van belang dat gemeenten alle belanghebbenden aan de voorkant van het proces betrekken en serieus nemen. Hierbij is het van groot belang dat gemeenten het externe samenwerkingsgesprek benaderen als meerwaardegesprek. Dit is een term die richting de belanghebbenden aantoont dat hun mening van belang wordt geacht. Op deze wijze kan de vertrouwensband tussen gemeenten en burgers en bedrijven verbeteren. Wanneer gemeenten het samenwerkingsgesprek zien als meerwaardegesprek kan er voldaan worden aan de condities die voortkomen uit de collaborative

governance theorie. Naast dat gemeenten de externe samenwerking op een andere manier moeten inrichten, moet ook de interne samenwerking veranderd worden. Een verandering van de interne samenwerking blijkt in de praktijk lastig. Binnen veel gemeenten is er vaak nog sprake van interne strijd en wordt er nog veel sectoraal gedacht. Duidelijk is geworden dat hier voor veel gemeenten nog een grote veranderopgave ligt.

Tot slot is in dit hoofdstuk geconstateerd dat de respondenten het instrument omgevingswaarden niet op een eenduidige manier benaderen. Hierdoor is er sprake van een tweedeling. Een tweedeling bestaande uit een groep die positief is over het instrument omgevingswaarden en een groep die negatief is. Beide groepen dragen verschillende argumenten aan waarom zij voor- of tegenstander zijn. Wat van belang is, is dat beide groepen het instrument omgevingswaarden op een eenduidige manier gaan benaderen. Hiervoor is het nodig dat gemeenten gebruik gaan maken van hetzelfde toetsingskader.

6. Eenduidige benadering omgevingswaarden

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien hoe er over de verschillende aspecten van de Omgevingswet wordt gedacht. De verschillende benaderingen van het instrument omgevingswaarden hebben ervoor gezorgd dat er sprake is van een tweedeling. Een tweedeling bestaande uit een groep die positief is over het instrument omgevingswaarden en een groep die negatief is. Wat van belang is, is dat beide groepen het instrument omgevingswaarden op een eenduidige manier gaan benaderen. In dit hoofdstuk wordt er een voorstel gedaan hoe dit gerealiseerd kan worden. Het opgestelde voorstel is getoetst bij de respondenten.

6.1 Inventariseren en analyseren vigerend beleid

Waar gemeenten zich bewust van moeten zijn is dat ze niet vertrekken vanuit een tabula rasa. Gemeenten hebben op dit moment al heel veel beleidsdocumenten, bestemmingsplannen en verordeningen. Documenten die gemeenten helpen omdat ze kaders stellen en duidelijkheid bieden, waardoor beslissingen onderbouwd kunnen worden. Het is daarom onverstandig als gemeenten het vigerende beleid niet gebruiken. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) zegt hierover:

“Gemeenten hebben een huidig pakket aan beleid. Bij een gemiddelde gemeente van 150.000 inwoners zijn dat zo 100 beleidsdocumenten die actueel en vigerend zijn. Denk aan bomenbeleidsplan, ecologisch beleidsplan, verkeersplan, terrassenbeleid [...]. Dat is allemaal vastgesteld. Vaak is er participatie op geweest of inspraak of allebei. Als je nu een omgevingsvisie zou gaan vaststellen met een participatietraject via de gemeenteraad waarbij je zegt we laten al deze ambities die we de afgelopen 20 jaar hebben opgesteld varen en we gaan heel laag op het niveau zitten van een 5 op al die thema's zoals duurzaamheid, energieneutraal et cetera. Dan krijg je een rel” (Respondent 6, 19-06-2017).

Daarnaast bevat het vigerende beleid van gemeenten al meerdere omgevingswaarden geeft respondent 9 (projectleider Omgevingswet) aan. Deze omgevingswaarden zijn alleen niet als zodanig opgenomen in de beleidstukken.

“Wat je ziet bij de eerste analyse, we hebben nu een aantal plannen gezien, is dat best wel heel veel plannen omgevingswaarden hebben die wel meetbaar te maken zijn en voldoen aan artikel 2.9 van de wet” (Respondent 9, 26-06-2017).

Maar het vigerende beleid moet niet alleen gebruikt worden voor het vinden van omgevingswaarden. Het vigerende beleid kan ook gebruikt worden voor de omgevingsvisie of het opstellen van planregels.

6.2 Inventariseren kwaliteiten fysieke leefomgeving

Naast dat gemeenten gebruik moeten maken van hun vigerende beleid is het van belang dat gemeenten inventariseren wat de huidige kwaliteit is van de fysieke leefomgeving. Dit kan gedaan worden door vragen te stellen als, welke waarden zijn aanwezig in de verschillende gebieden, welke aandachtspunten bevinden zich in een gebied, wat achten wij als gemeente van belang, hoe functioneert ons huidige beleid, maar ook wat vinden onze burgers en bedrijven van belang en wat is de ambitie die wij hebben met een bepaald gebied (§5.2.2). Op deze manier kan een gemeente een inventarisatie maken van de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving. Dit kan gezien worden als het maken van een denkbeeldige foto van de fysieke leefomgeving. Een denkbeeldige foto die zowel het huidige niveau als het in de toekomst gewenste niveau weergeeft. Respondent 5 (medewerker invoering Omgevingswet) zegt hierover:

“Dat begint natuurlijk met een goed basisonderzoek. Wat is de huidige stand van zaken? Welke kwaliteiten zitten er al in een gebied? Aan de hand daarvan kan je conclusies trekken en kijken van waar zit de gemeentelijke invloed en hebben we tijd, geld en middelen om dat te halen” (Respondent 5, 02-06-2017).

Respondent 1 (projectleider implementatie Omgevingswet) deelt deze mening en vult aan dat er samengewerkt moet worden met de verschillende belanghebbenden:

“Wat wij dan willen doen is samen met de belanghebbenden in dat plangebied simpelweg kijken naar wat zijn nou hier de cruciale ruimtelijke variabelen en wat zijn de kwaliteiten die wij willen beschermen dan wel verder ontwikkelen” (Respondent 1, 17-05-2017).

Het betrekken van de belanghebbenden is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet. Zoals in §3.3.1 wordt aangegeven waren de relaties in het openbaar bestuur veelal verticaal ingericht. Uit de theorie en dit onderzoek is gebleken dat de verticale verhoudingen aan erosie onderhevig zijn en de overheid in veel gevallen niet meer de centrale partij is die bepaald wat goed of fout is. De overheid is veel meer een partij geworden die in samenwerking met alle belanghebbenden publieke bevoegdheden vormgeeft en uitoefent.

6.3 Beleidsdoelen

Wanneer geïnventariseerd is welke beleidswaarden er in het vigerende beleid staan en er een denkbeeldige foto is genomen van de fysieke leefomgeving moet een gemeente bepalen welke beleidsdoelen zij voor ogen heeft. Dit is een belangrijke stap waarbij het gaat over het in §5.2.2 besproken ambitieniveau dat een gemeente nastreeft. Aan het vastgestelde ambitieniveau kunnen gemeenten beleidsdoelen koppelen. Het opstellen van de verschillende beleidsdoelen kan gebeuren in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is de vervanger van alle strategische visies op het gebied van

de fysieke leefomgeving en biedt gemeenten de mogelijkheid om de langetermijnvisie met de daarbij horende verschillende beleidsdoelen kenbaar te maken.

6.4 Koppeling omgevingsvisie omgevingswaarden

“Interessant is, wanneer neem je omgevingswaarden op? Ik denk dat het samenhangt met de omgevingsvisie die je als gemeente opstelt. Welke prioriteiten benoem je in je visie?” (Respondent 7, 20-06-2017).

Wanneer gemeenten de verschillende beleidsdoelen in beeld hebben gebracht moet er een keuze gemaakt worden of er omgevingswaarden aan gekoppeld worden of niet. Omgevingswaarden kunnen gebruikt worden om de vertaling te maken tussen omgevingsvisie en omgevingsplan. Dat blijkt ook uit de beleidscyclus van de Omgevingswet zoals opgenomen in de memorie van toelichting (Ministerie van I&M, 2017a). Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) is hiervan op de hoogte en geeft aan:

“Ik denk dat omgevingswaarden daar een helpende hand in zijn. De vertaling tussen je omgevingsvisie en je algemene regels en beoordelingsregels. Het is de stepping stone” (Respondent 6, 19-06-2017).

Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) vult deze opmerking later aan:

“Het is zelfs zo dat als je bepaalde ambities ook in je visie hebt gesteld, dan moet je die terugzien in je omgevingswaarden” (Respondent 6, 19-06-2017).

Respondent 6 baseert deze uitspraak op afbeelding 2. Wat afbeelding 2 duidelijk maakt is dat er een directe koppeling bestaat tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan met de daarbij horende omgevingswaarden. Het is een logische stap voor gemeenten om de vastgestelde beleidsdoelstellingen door te vertalen in omgevingswaarden geeft respondent 10 (projectleider AMvB) aan.

“Het zou voor mij een logische koppeling zijn tussen je doelstellingen uit je omgevingsvisie en je omgevingswaarden” (Respondent 10, 30-06-2017).

6.5 Formuleren omgevingswaarden

Wanneer de koppeling gemaakt is tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan is het duidelijk welke beleidsdoelen vertaald moeten worden naar omgevingswaarden. Maar omgevingswaarden reiken verder dan alleen de koppeling met beleidsdoelen. Gemeenten kunnen voor zeer uiteenlopende onderwerpen omgevingswaarden opnemen. Respondent 6 (adviseur Omgevingswet) geeft aan dat het hierbij van belang is dat de omgevingswaarden op een correcte manier geformuleerd worden.

“Je moet goed nadenken op welke manier[...] je omgevingswaarden vorm geeft” (Respondent 6, 19-06-2017).

Het op een correcte manier formuleren van omgevingswaarden is in deze fase van de stelselherziening voor een deel nog een kwestie van experimenteren. Doordat er op dit moment nog geen duidelijke voorbeelden zijn is het niet eenduidig te zeggen hoe een goed geformuleerde omgevingswaarde eruit ziet. Wel is duidelijk dat omgevingswaarden aan verschillende eisen moeten voldoen, zoals weergegeven in §2.4. Wat voorkomen moet worden bij het opstellen van omgevingswaarden is dat de waarden te ruim of te beperkend geformuleerd zijn. Dit kan ervoor zorgen dat er een verkeerd beeld wordt afgegeven richting de samenleving, de fysieke leefomgeving niet op het gewenste niveau zit en dat er geen of teveel ontwikkelingen mogelijk zijn.

6.6 Evalueren

Van belang bij het maken van een goede afweging omtrent het opnemen van autonome omgevingswaarden is dat gemeenten de opgestelde omgevingswaarden evalueren. Doordat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden is het op dit moment onduidelijk hoe het instrument omgevingswaarden precies gaat werken. Deze onduidelijkheid zal wanneer de Omgevingswet in werking is getreden ook nog enige tijd blijven. Het heeft tijd nodig voordat het instrument uitgekristalliseerd is en precies duidelijk is hoe het werkt. Het blijft de komende tijd voor gemeenten een proces van experimenteren. Maar ook wanneer het instrument uitgekristalliseerd is, is het van belang dat er geëvalueerd wordt. De monitoringsplicht die gekoppeld is aan de omgevingswaarden kan gezien worden als een eerste evaluatie. Door te monitoren, evalueren gemeenten of er voldaan wordt aan de opgestelde omgevingswaarden. De monitoringsresultaten zouden vervolgens gebruikt kunnen worden voor een verdere evaluatie. Door het uitvoeren van evaluaties kan kennis worden vergaard die ervoor kan zorgen dat gemeenten in staat zijn om het instrument omgevingswaarden op een nog effectievere en efficiëntere manier te gebruiken. Het is hierbij van belang dat gemeenten bereid zijn elkaar te ondersteunen en kennis met elkaar te delen. Het belang van een goede evaluatie en het delen van de opgedane kennis toont aan dat de vierde conditie uit de ‘experimentalist governance’ theorie gemeenten handvatten kan bieden voor het efficiënt en effectief gebruiken van omgevingswaarden.

6.7 Integraal proces en verantwoording

In §5.3 is duidelijk geworden dat het van belang is dat gemeenten integraal gaan samenwerken. Deze samenwerking betreft zowel de interne als externe samenwerking. Het intern integraal samenwerken is onder de Omgevingswet van belang omdat er gewerkt moet worden vanuit één

omgevingsvisie- en plan. Wat van belang is bij de externe samenwerking is dat de belanghebbenden direct aan het begin betrokken worden. Gemeenten moeten gebruik maken van de kennis die aanwezig is in de samenleving geeft respondent 10 (projectleider AMvB) aan.

“Dat lijkt mij alleen maar heel verstandig om daar gebruik van te maken van de kennis die aanwezig is in de samenleving” (Respondent 10, 30-06-2017).

Daarnaast is de kans groot dat er draagvlak is voor de gemaakte keuzes wanneer er sprake is van een integraal proces waarbij alle belanghebbenden, intern en extern, meegenomen zijn.

Het doorlopen van een participatieproces waarbij alle belanghebbenden betrokken worden is één van de drie verantwoordingselementen waar gemeenten beroep op kunnen doen. De andere twee verantwoordingselementen zijn wetenschappelijk onderzoek en politieke keuzes.

6.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat gemeenten rekening moeten houden met verschillende punten bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden:

- Inventariseren en analyseren vigerend beleid.
- Inventariseren kwaliteiten fysieke leefomgeving.
- Opstellen van beleidsdoelen.
- Koppeling maken tussen de omgevingsvisie en de omgevingswaarden.
- Correct formuleren van de omgevingswaarden.
- Evalueren van de omgevingswaarden.
- Integraal samenwerken.

De verantwoording omtrent de selectie van de omgevingswaarden kunnen gemeenten baseren op het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en politieke keuzes.

7. Conclusie

Het doel van dit van onderzoek was om te verhelderen hoe gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg kunnen dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Deze doelstelling is ontstaan doordat er binnen veel gemeenten onduidelijkheid is over hoe zij invulling kunnen geven aan de geboden bestuurlijke afwegingsruimte door middel van het instrument omgevingswaarden. Deze onduidelijkheid heeft ervoor gezorgd dat er in de praktijk sprake is van een tweedeling. Een tweedeling bestaande uit een groep die positief is over het instrument omgevingswaarden en een groep die negatief is. Om deze onduidelijkheid bij gemeenten weg te nemen en een eenduidig beeld te creëren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende hoofdvraag:

Hoe kunnen gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden?

Uit de geformuleerde hoofdvraag is af te leiden dat het uitgevoerde onderzoek kwalitatief en probleemgestuurd was. Specifiek is dit terug te zien in de woorden 'hoe kunnen'. Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn er meerdere deelvragen opgesteld. Hieronder zullen alle deelvragen kort beantwoord worden, waarna uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord wordt.

7.1 Beantwoording deelvragen

1. *Wat wordt beoogd met de Omgevingswet en welke beleidstheoretische assumpties schuilen hierachter?*

Het huidige omgevingsrecht kent in feite twee grote problemen, complexe en versnipperde regelgeving en een onbalans tussen zekerheid en dynamiek. Dit in combinatie met een sterk veranderende samenleving heeft de wetgever doen besluiten om het omgevingsrecht anders in te richten. Wat de Omgevingswet moet bewerkstelligen is dat het omgevingsrecht eenvoudiger en overzichtelijker wordt. Dit is geen gemakkelijke opgave. De invoering van de Omgevingswet wordt gezien als de grootste wetwijziging sinds de grondwetherziening van Thorbecke in 1848. Hieronder staat een aantal feiten weergegeven wat er gaat veranderen met de komst van de Omgevingswet.

Van		Naar
26 wetten		1 wet
4.700 artikelen		349 artikelen
120 AMvB's		4 AMvB's
120 ministeriële regelingen		10 ministeriële regelingen

Tabel 6, veranderingen door de Omgevingswet (Rijksoverheid, z.d.)

Achter hetgeen de wetgever beoogt met de Omgevingswet schuilen meerdere beleidstheoretische assumpties:

- Vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
- Integraal samenwerken.
- Vergroten bestuurlijke afwegingsruimte.
- Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving (Ministerie van I&M, 2014, p.7).

Een beleidstheoretische assumptie die niet als zodanig is opgenomen in de wet, maar wel opgenomen is in dit onderzoek is het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden. Om het onderzoek uitvoerbaar te houden is er in dit onderzoek gekeken naar de volgende beleidstheoretische assumpties: bestuurlijke afwegingsruimte, omgevingswaarden en integraal samenwerken.

2. Hoe kunnen de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk worden geduid?

De beleidstheoretische assumpties die voortkwamen uit deelvraag één werkten door in deelvraag twee. Voor deelvraag twee is onderzocht hoe de beleidstheoretische assumpties bestuurswetenschappelijk geduid konden worden. De beleidstheoretische assumptie bestuurlijke afwegingsruimte kan geduid worden door de bestuurswetenschappelijke theorieën polycentrische systemen en experimentalist governance. Onder de Omgevingswet zijn autoriteit, macht en kennis gefragmenteerder dan onder het huidige omgevingsrecht. De Omgevingswet biedt gemeenten hierdoor meer bestuurlijke afwegingsruimte om zelf keuzes te maken. Geconcludeerd kan worden dat de Omgevingswet bij uitstek past bij de opvatting over ons ruimtelijk-bestuurlijk systeem als polycentrisch systeem. Als aanvulling op het polycentrisme kan deze beleidstheoretische assumptie geduid worden door de experimentalist governance theorie. De eerste twee condities die voortkomen uit de experimentalist governance theorie, het formuleren van brede doelstellingen en de vrijheid die lokale overheden hebben voor het bereiken van de doelstellingen, zijn één-op-één van toepassing op de Omgevingswet en specifiek op de beleidstheoretische assumptie bestuurlijke afwegingsruimte.

De beleidstheoretische assumptie omgevingswaarden kan eveneens bestuurswetenschappelijk geduid worden door de experimentalist governance theorie. Een van de condities uit de experimentalist governance theorie is dat gemeenten verplicht zijn om te monitoren of er voldaan wordt aan de opgestelde beleidsdoelstellingen binnen de geboden bestuurlijke afwegingsruimte. Een verplichting die ook gekoppeld is aan het instrument omgevingswaarden. Een tweede conditie uit de experimentalist governance theorie gaat over evalueren. Door het evalueren van de omgevingswaarden en het delen van kennis met andere gemeenten kunnen gemeenten

steeds betere omgevingswaarden formuleren. Geconcludeerd kan worden dat de condities uit de experimentalist governance theorie gemeenten handvatten kunnen bieden om invulling te geven aan de geboden bestuurlijke afwegingsruimte en het instrument omgevingswaarden. Daarnaast is het van belang dat gemeenten de gemaakte keuze voor het wel of niet opnemen van omgevingswaarden kunnen verantwoorden. Gebleken is dat gemeenten hun verantwoording kunnen baseren op het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en politieke keuzes. De drie verantwoordingselementen zorgen ervoor dat er een combinatie ontstaat tussen verticale en horizontale verantwoording.

De derde en laatste beleidstheoretische assumptie, integraal samenwerken, kan geduid worden door de collaborative governance theorie. De Omgevingswet moet ervoor zorgen dat gemeenten meer dan voorheen gaan samenwerken. Dit samenwerken moet zowel intern als extern plaatsvinden. Voor de externe samenwerking is het van belang dat gemeenten de belanghebbenden direct aan het begin van het proces betrekken en serieus nemen. Daarnaast moeten gemeenten het samenwerkingsgesprek benaderen als meerwaardegesprek. Dit is een term die richting de belanghebbenden aantoont dat hun mening van belang wordt geacht. Op deze wijze kan de vertrouwensband tussen gemeenten en bedrijven en burgers verbeteren. Wanneer gemeenten het participatietraject op deze manier benaderen wordt er voldaan aan de condities die voortkomen uit collaborative governance theorie. Maar ook intern moeten gemeenten meer samenwerken dan voorheen. Dit blijkt in de praktijk voor veel gemeenten een grote en lastige veranderopgave te zijn. Een veelgehoord probleem is dat gemeenten op dit moment niet of nauwelijks intern samenwerken. In sommige gevallen is zelfs sprake van interne strijd. Dit zorgt ervoor dat veel gemeenten een interne verandering moeten doorvoeren. Hieruit blijkt dat gemeenten (nog) niet voldoen aan de condities die voortkomen uit de interne samenwerkingstheorie van Reilly en Jones.

3. Welke opvattingen zijn er onder de betrokken actoren over het instrument omgevingswaarden?

Gedurende dit onderzoek is duidelijk geworden dat de respondenten het instrument omgevingswaarden niet op een eenduidige manier benaderen. Hierdoor is er sprake van een tweedeling omtrent het instrument omgevingswaarden. De voorstanders gaan uit van vertrouwen en kansen, terwijl de tegenstanders wantrouwend zijn en voornamelijk de lasten zien. Van belang is het dat beide groepen een eenduidig beeld krijgen over het instrument omgevingswaarden en gebruik gaan maken van hetzelfde toetsingskader. Aan het begin van dit onderzoek was deze tweedeling nog niet in beeld. Gedurende het onderzoek is de tweedeling echter veelvuldig naar voren gekomen en heeft het een centrale rol gekregen. De respondenten uit de beide groepen dragen verschillende argumenten aan waarom zij positief of negatief zijn over het instrument omgevingswaarden.

Voorstanders omgevingswaarden	Tegenstanders omgevingswaarden
Monitorings- en programmaplicht (positief)	Monitorings- en programmaplicht (negatief)
Aantonen ambitieniveau	Gebruik maken van andere instrumenten
Verantwoording/vertrouwen richting burgers en bedrijven	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte
Profileren met omgevingswaarden	
Gebiedsgericht maatwerk leveren	
Inkleuren bestuurlijke afwegingsruimte	

Tabel 7, argumentatie omgevingswaarden

4. Op welke wijze kunnen gemeenten een verantwoorde en afgewogen selectie maken omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden?

Voor het maken van een goede afweging omtrent het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden moeten gemeenten rekening houden met een aantal onderwerpen. Zo moeten gemeenten hun vigerende beleid inventariseren en analyseren, daarnaast moeten gemeenten een inventarisatie maken van de huidige kwaliteiten in de fysieke leefomgeving en bepalen welke ambitie zij hebben voor bepaalde gebieden. Wanneer gemeenten dat hebben gedaan moeten zij beleidsdoelen gaan formuleren. Beleidsdoelen die het ambitieniveau weergeven die een gemeente voor ogen heeft. Vervolgens kunnen gemeenten deze beleidsdoelen doorvertalen in omgevingswaarden om zo een koppeling te maken tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Hierbij is het van belang dat gemeenten goed nadenken over de formulering van de omgevingswaarden. De omgevingswaarden moeten niet te ruim of te beperkend geformuleerd zijn. Wanneer de omgevingswaarden geformuleerd zijn is het van belang dat gemeenten monitoren of de omgevingswaarden gehaald worden. Daarnaast moeten gemeenten de opgestelde omgevingswaarden evalueren. Het uitvoeren van evaluaties zorgt ervoor dat gemeenten nieuwe kennis opdoen over het instrument omgevingswaarden. Het laatste onderwerp waar gemeenten rekening mee moeten houden bij het maken van een afweging omtrent het opnemen van omgevingswaarden is integraal samenwerken. Het opstellen van omgevingswaarden is niet iets dat gemeenten alleen doen. Het opstellen van omgevingswaarden moet gebeuren door middel van zowel interne als externe samenwerking. Alle belanghebbenden moeten meegenomen worden in het proces om een goede afweging te kunnen maken.

De verantwoording voor het wel of niet opnemen van autonome omgevingswaarden kunnen gemeenten baseren op drie elementen: het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en politieke keuzes.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Nu de deelvragen beantwoord zijn kan er overgegaan worden tot het beantwoorden van de hoofdvraag. De gehanteerde hoofdvraag in dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe kunnen gemeenten, binnen de discretionaire ruimte die de voorgestelde Omgevingswet creëert in samenwerking met alle betrokkenen, zorg dragen voor een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden?

Duidelijk is geworden in dit onderzoek dat er sprake is van een tweedeling. Beide groepen hebben een compleet andere benadering van het instrument omgevingswaarden. Waar de voorstanders uitgaan van vertrouwen en kansen, zijn de tegenstanders wantrouwend en zien zij voornamelijk de lasten. Het ontwikkelde methodologisch model kan als toetsingskader gaan dienen zodat beide groepen het instrument omgevingswaarden op een eenduidige manier gaan benaderen. Dit moet ervoor zorgen dat de geconstateerde tweedeling verdwijnt. Het methodologisch model is vormgegeven op basis van een aantal stappen.

Stap1: Bewustwording

De eerste stap die gemeenten moeten doorlopen is het bewust worden van het instrument omgevingswaarden. Hierbij is het van belang dat gemeenten de werking van het instrument begrijpen. Gemeenten kunnen hiervoor gebruik maken van tabel 5. Het aan de voorkant bewust zijn van de voor- en nadelen van omgevingswaarden zorgt ervoor dat gemeenten aan de achterkant niet een verkeerde keuze gemaakt blijken te hebben.

Stap2: Inventariseren en analyseren vigerend beleid

De tweede stap die gemeenten moeten doorlopen is het maken van een inventarisatie en analyse van het vigerende beleid. Gemeenten hebben op dit moment voor bijna alle onderwerpen al beleidsdocumenten en het is onnodig en onverstandig om op nieuw te beginnen vanuit een tabula rasa. Gezien de hoeveelheid beleid die gemeenten hebben is het goed mogelijk dat het huidige beleid al meerdere omgevingswaarden en/of andere waardevolle informatie bevat.

Stap3: Inventariseren kwaliteiten fysieke leefomgeving

Nadat het vigerende beleid geïnventariseerd en geanalyseerd is kunnen gemeenten een inventarisatie maken van de verschillende kwaliteiten die aanwezig zijn in de huidige fysieke leefomgeving. Hierbij is het van belang dat gemeenten naar de huidige situatie kijken, maar ook naar de toekomstige situatie. Hierbij gaat het over welke ambitie een gemeente heeft met een bepaald gebied. Dit kan gezien worden als het maken van een denkbeeldige foto. Deze denkbeeldige foto maken gemeenten niet alleen. Het is van belang om alle belanghebbenden erbij te betrekken zodat het een integraal beeld oplevert.

Stap4: Opstellen beleidsdoelen

Wanneer geïnventariseerd is welke beleidswaarden er in het vigerende beleid staan en er een denkbeeldige foto is genomen van de fysieke leefomgeving kunnen gemeenten overgaan naar stap vier, het opstellen van beleidsdoelen. In deze stap gaat het over vragen zoals welk ambitieniveau heb je als gemeente? En welke beleidsdoelen horen daarbij? Het vertalen van het ambitieniveau in beleidsdoelen vindt plaats in de omgevingsvisie. Binnen deze stap moeten gemeenten ook bepalen of ze gaan werken met omgevingswaarden of kiezen voor een andere route.

Stap5: Koppeling omgevingsvisie omgevingswaarden

Wanneer gemeenten in stap vier er voor kiezen om met omgevingswaarden te gaan werken komt stap vijf in beeld. In stap vijf wordt de koppeling gemaakt tussen omgevingsvisie en omgevingswaarden. Wanneer gemeenten de beleidsdoelen hebben geformuleerd in de omgevingsvisie kunnen zij hier omgevingswaarden aan koppelen. Omgevingswaarden kunnen gezien worden als instrument om de koppeling te maken tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan.

Stap6: Formuleren omgevingswaarden

Wanneer de koppeling gemaakt is tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan is het duidelijk welke beleidsdoelen vertaald moeten worden naar omgevingswaarden. Maar omgevingswaarden reiken verder dan alleen de koppeling met beleidsdoelen. Gemeenten kunnen voor zeer uiteenlopende onderwerpen omgevingswaarden opnemen. Hier zijn gemeenten vrij in. Wat van belang is bij het opstellen van omgevingswaarden is hoe de omgevingswaarden geformuleerd worden. Wat voorkomen moet worden bij het opstellen van omgevingswaarden is dat gemeenten zichzelf normen opleggen die te ruim of te beperkend geformuleerd zijn. Gevolg hiervan kan zijn dat een gemeente een onwerkbaar situatie voor zichzelf creëert en/of een verkeerd beeld afgeeft aan de samenleving.

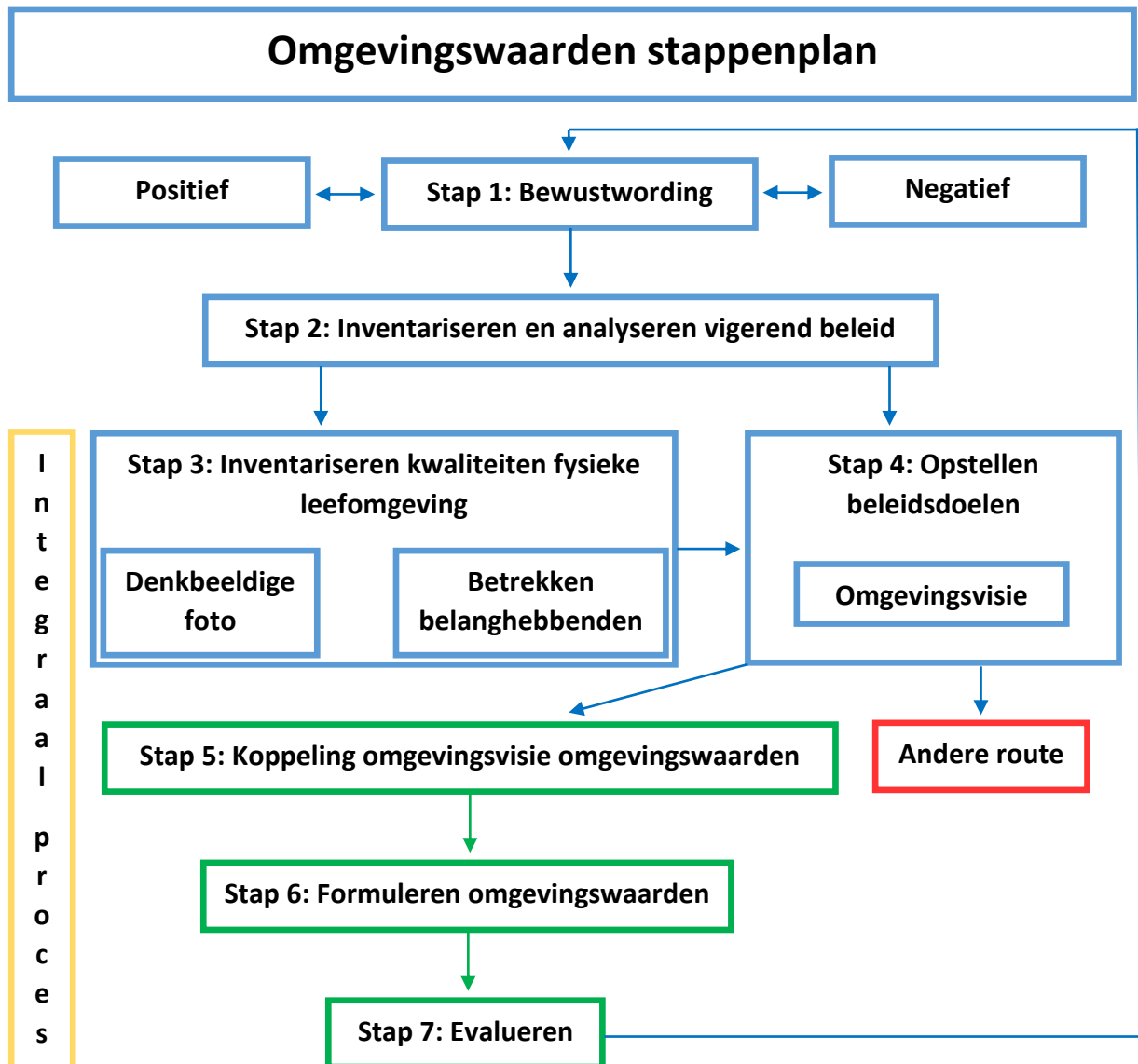
Stap7: Evalueren

Een belangrijke stap die gemeenten niet mogen vergeten is het evaluatieproces. Doordat omgevingswaarden een nieuw instrument zijn, is het zoeken naar hoe hier het beste mee omgegaan kan worden. Door het uitvoeren van evaluaties kan kennis worden opgedaan die ervoor kan zorgen dat gemeenten in staat zijn om het instrument omgevingswaarden op een nog effectievere en efficiëntere manier te gebruiken.

Stap8: Integraal proces

Het integraal proces is niet zozeer een vervolgstap, maar meer een stap die gedurende het gehele proces van belang is. Om de Omgevingswet succesvol te laten zijn is het van belang dat er integraal samengewerkt wordt door alle betrokken partijen. Dit kan zowel interne als externe samenwerking betreffen.

Uiteindelijk heeft alle opgehaalde informatie geleid tot een methodologisch model welke gemeenten kunnen gebruiken om een afgewogen selectie te maken van de omgevingswaarden. De verantwoording omtrent de selectie van de omgevingswaarden kunnen gemeenten baseren op het doorlopen participatieproces, wetenschappelijk onderzoek en de politieke keuzes.



Afbeelding 10, omgevingswaarden stappenplan

7.3 Discussie

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee dataverzamelmethode, literatuurstudie en interviews. De interviews zijn afgenomen met personen uit diverse disciplines die allemaal vanuit hun professionaliteit volop bezig zijn met de Omgevingswet. De combinatie tussen literatuurstudie en interviews heeft ervoor gezorgd dat de resultaten van dit onderzoek als valide bestempeld kunnen worden. Daarnaast was het interessant en waardevol om de beleidstheoretische assumpties

bestuurswetenschappelijk te duiden. Het bestuurswetenschappelijk duiden van de beleidstheoretische assumpties heeft ervoor gezorgd dat het onderzoek gestructureerd uitgevoerd kon worden, het inzichtelijk was welke empirische data verkregen moest worden en er interessante conclusies verbonden konden worden aan dit onderzoek.

Uit de gesprekken met de verschillende respondenten kwam al vrij snel naar voren dat er verschillend gedacht wordt over het instrument omgevingswaarden. Deze uitkomst was aan het begin van dit onderzoek niet verwacht. Aan de voorkant van het onderzoek was er vanuit gegaan dat gemeenten altijd met omgevingswaarden zouden gaan werken. In dit onderzoek zijn meerdere argumenten aangehaald waarom de respondenten voor- of tegenstander zijn van het instrument omgevingswaarden. De geconstateerde tweedeling heeft vervolgens een belangrijke rol gekregen in dit onderzoek. Daarnaast was het mogelijk om op basis van de literatuurstudie en de interviews een methodologisch model te ontwikkelen zoals beoogd aan de voorkant van dit onderzoek. Het model kan als toetsingskader dienen voor gemeenten bij het maken van een verantwoorde en afgewogen selectie van de omgevingswaarden. Het werken met omgevingswaarden biedt gemeenten een uitgelezen mogelijkheid om gebiedsgericht maatwerk te leveren en een hoge kwaliteit van de fysieke leefomgeving na te streven. Om dit te realiseren is het van belang dat gemeenten het instrument omgevingswaarden positief benaderen. Doordat omgevingswaarden een nieuw instrument is, is het mogelijk dat gemeenten het als belastend en onbekend bestempelen. Om dit te voorkomen is het van belang dat zowel de ambtelijke organisatie als de politieke organisatie bestuurlijk lef tonen en gaan werken met omgevingswaarden. Gemeenten moeten daarnaast niet bang zijn om fouten te maken. De Omgevingswet is voor iedereen een gigantische opgave en door fouten te maken en de opgedane kennis met elkaar te delen kan de Omgevingswet en het instrument omgevingswaarden een succes worden.

Wat de bevindingen van dit onderzoek betekenen voor het werkveld is dat de argumentatie achter de tweedeling duidelijk is geworden. Daarnaast kan het methodologisch model ervoor gaan zorgen dat gemeenten het instrument omgevingswaarden op een eenduidige manier gaan benaderen.

Een beperking aan dit onderzoek is dat het een ex-ante-evaluatie betreft. Door het uitstellen van de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2019 is het op dit moment onduidelijk wanneer de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt. Doordat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden kan er niet met zekerheid gezegd worden of de weergegeven resultaten in de praktijk blijken te werken. Door de gehanteerde methodiek en de gesproken respondenten is het wel de verwachting dat de resultaten van dit onderzoek, wanneer de Omgevingswet in werking treedt, bruikbaar zijn. Het advies is om een vervolgonderzoek op te starten wanneer de Omgevingswet in

werking is getreden. Op basis van casus onderzoek kan dan onderzocht worden waarom een gemeente wel of niet met omgevingswaarden werkt.

Literatuurlijst

Aandeslagmetdeomgevingswet.nl. (z.d). Omgevingswaarden. Geraadpleegd op 26-4-2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/instrumenten/ondersteunen/de/omgevingswaarden/>

Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*: 25(2), 237-262

Andringa, J., Lankreijer, L., Van Leenders, C. & Reyn, L. (2012). Tien kansen voor de energieke ambtenaar. Amsterdam: Nieuw Akademia

Ansell, C., Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Oxford University Press*, 18(4), 543-571

Baarda, B. (2014). Dit is onderzoek.(2de druk). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers

Bannink, D., Verhoeven, I. (2016). De nieuwe Omgevingswet: participatie, ongelijkheid en conflict. *Beleid en Maatschappij*, (43)3

Bekkers, V. (2007). Beleid in beweging. Den Haag: Uitgeverij LEMMA

Binnenlands Bestuur. (2016). Implementatie Omgevingswet begint nu. Geraadpleegd op 22-3-2017, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/implementatie-omgevingswet-begint-nu.9529218.lynkx>

Boeije, H. (2014). Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen. Boom lemma uitgevers.

Boeije, H. (2002). A purposeful approach to the constant comparative method in the analysis of qualitative interviews. *Quality and quantity*, 36(4), 391-409

Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording. Geraadpleegd op 2-5-2017, van file:///C:/Users/d14714/Downloads/Bovens_05_PubliekeverantwoordingEenanalysekader.pdf

Brandsen, T., Helderman, J.K., Honingh, M. (2010). Maatschappelijke verantwoording en beleidsbeïnvloeding door belanghebbenden: een onderzoek naar de praktijk van de Governancecode woningcorporaties. Gedownload op 24-3-2017, van <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/86956/86956.pdf?sequence=1>

Brans, M, C. (2016a). Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 1). *Bouwrecht*, 87(11)

Brans, M, C. (2016b). Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2). *Bouwrecht*, 96(12)

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press, Oxford

Corbin, J., Strauss, A. (1990). *Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria*. Human Sciences Press: *Qualitative Sociology*, 13(1)

Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications, London

De Búrca, G., Keohane, R. O., Sabel, C. (2014). *Global Experimentalist governance*. Cambridge University Press: *British Journal of Political Science*, 44(3)

Derksen, W. & Schaap, L. (2007). *Lokaal Bestuur. Overheidsmanagement*, Den Haag

Groothuijsen, F.A.G. (2016). Omgevingswaarden: waardevol? *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, (4)

Hajer, M.A. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving

Helderman, J.K. (2017). *De nieuwe kwesties in het sociaal domein: de noodzaak van een pragmatisch reveil*. Nijmegen, Radboud Universiteit Nijmegen

Lammers, K. (2017). Variëteit voor verandering. Gedownload op 24-4-2017, van <https://vng.nl/files/vng/20170202-omgevingswet-variëteit-voor-verandering-essay-kristel-lammers.pdf>

Meijer, J.H., Oldenziel, H.A., & de Vos, H.W. (2016). The making of van de stelselherziening omgevingsrecht. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Michels, A., Meijers, A. (2003). Horizontalisering van bestuur vraagt om nieuwe vormen van publieke verantwoording. Bestuurswetenschappen, 37(4)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017a). Consultatie versie Invoeringswet Omgevingswet (memorie van toelichting). Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017b). Bestuurlijke afwegingsruimte mengpaneel milieu. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016a). Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016b). Besluit kwaliteit leefomgeving. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). Omgevingswet: samenhang, participatie en vertrouwen. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013) Waarom een omgevingswet? Gedownload op 22-3-2017, van [file:///C:/Users/d14714/Downloads/waarom-een-omgevingswet%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/d14714/Downloads/waarom-een-omgevingswet%20(2).pdf)

Oude Vrielink, M. & Van de Wijdeven, T. (2011). Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 438-455

Omgevingswet.nl. (z.d.). Omgevingswet [foto titelblad]. Gedownload op 27-4-2017, van <http://www.omgevingswet.nl/>

Regeerakkoord VVD-CDA. (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid. Gedownload op 27-4-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>

Regeerakkoord VVD – PvdA. (2012). Bruggen slaan. Gedownload op 27-4-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

Reilly, A.J. & Jones, J.E. (1974). *Team building: The 1974 Annual Handbook for group Facilitors*. University Associates, Iowa City

Rijksoverheid. (2015). Nota naar aanleiding van het verslag Omgevingswet. Gedownload op 20-3-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2015/02/18/bijlage-1-nota-naar-aanleiding-van-het-verslag-omgevingswet>

Rijksoverheid.nl. (z.d). Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger, geraadpleegd op 21-4-2017, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>

Raad van het openbaar bestuur. (2010). Vertrouwen op democratie. Gedownload op 24-3-2017, van http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_vertrouwen_op_democratie.pdf

Sabel, C. & Zeitlin, J. (2011). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 169-183

Salet, W. (2016). *Afscheidscollege publieke verantwoording*. Universiteit van Amsterdam

Saunders, M. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek: Nederlandse bewerking, vijfde druk*. Amsterdam, Pierson Education Benelux

Schillemans, T. (2005). Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. Den Haag, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Szyszczak, E. (2006). Experimental Governance: the open method of coordination. *European law journal*, 12(4), 486-502

Tarko, V., Boettke, P.J. (2015). *Polycentric Governance: A Theoretical and Empirical Exploration*. Fairfax: George Mason University

Thomas, D. J., Minett, S. Hopkins, S. Hamnett, A. Faludi, and D. Barrell. (1983). *Flexibility and commitment in planning: a comparative study of local planning and development in the Netherlands and England*. Den Haag, M. Nijhoff

Van den Dool, J. (2017). Het orkest van de Omgevingswet (presentatie-slides). Gedownload op 10-7-2017, van <http://schakeldagen.nl/overzicht/presentaties/>

Van der Valk, A. J. J. (1989). *Amsterdam in aanleg: Planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Amsterdam, Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam

Vandromme, P.J. (2011). *De open coördinatiemethode: Het Bolognaproces tussen Bergen en Londen*. Universiteit Gent

Van Oenen, G. (2016). Omgevingswet, participatie en democratische vermoeidheid. *Beleid en Maatschappij*, 2016 (43) 3

Van Vliet, O. (2008). 'Methode van Open Coördinatie: De Invloed van Europees Sociaal Beleid'. *Beleid en Maatschappij*, 35(1), 63-67

Vink, R. (2011). *Horizontale verantwoording door kennisgemeenschappen*. Tilburg, IVA

VNG. (2016). *Bijeenkomst VNG Utrecht over Omgevingswet*. Geraadpleegd op 22-3-2017, van <http://www.vngutrecht.nl/terugblik/archive-single/bijeenkomst-vng-utrecht-over-omgevingswet.html>

Vroemen, M. (2007). Werken in teams. Kluwer, Deventer

Bijlage 1 Interviewagenda

Interviewagenda

Naam interviewer: Sander van der Wal
Functie interviewer: Master student Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen
Datum/locatie interview: ---- ---- ----
Onderwerp: Bestuurlijke afwegingsruimte/omgevingswaarden
Geïnterviewde: ---- ---- ----

Agenda items

Introductie

1. Introductie interviewer
 - a. Persoonlijke introductie
 - b. Samenwerking Antea Group, projectteam Omgevingswet
 - c. Doel van het onderzoek
2. Introductie interview
 - a. Waar gaat het interview over?
 - b. Belang van het interview voor het onderzoek?

Inhoudelijk

3. Hoe kijkt u aan tegen de komst van de Omgevingswet?
4. Wat vindt u van de veranderende taken voor gemeenten?
5. Welke stappen dienen gemeenten te doorlopen om te komen tot een omgevingsplan?
 - a. Procesomschrijving
6. Hoe kijkt u aan tegen de bestuurlijke afwegingsruimte die gaat ontstaan?
 - a. Welke mogelijkheden hebben gemeenten om gebruik te maken van de bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van de omgevingswaarden?
 - b. Welke kansen en bedreigingen brengt dit met zich mee?
 - c. Op welke wijze kunnen gemeenten verantwoord invulling geven aan de bestuurlijke afwegingsruimte?
 - d. Hoe kan de rechtszekerheid onder de Omgevingswet worden gewaarborgd?
 - e. Hoe voorkom je dat er keuzes gemaakt worden op basis van willekeur?
7. Hoe zouden gemeenten volgens u om moeten gaan met omgevingswaarden?
 - a. Hoe bepaal je als gemeente wat een omgevingswaarde is?
 - b. Wat zijn de voor- en nadelen van omgevingswaarden?
 - c. Welke waarde hecht je hier aan?
 - d. Hoe zorg je voor een goede borging van de omgevingswaarden?
8. Hoe kunnen gemeenten ervoor zorgen dat de gemaakte keuzes verantwoord kunnen worden?
 - a. Welke vorm van verantwoording past bij de Omgevingswet? Horizontaal/verticaal.
9. Wat voor invloed heeft de Omgevingswet op de manier van samenwerken van gemeenten?

- a. Wat betekent de Omgevingswet voor de interne en externe samenwerking van gemeenten?
- b. Welke actoren dienen betrokken te worden bij het opstellen van een omgevingsplan?
- c. In welke fase dienen deze actoren betrokken te worden?
- d. Hoe kan samenwerking een bijdrage leveren aan de afweging en verantwoording omtrent de omgevingswaarden?
- e. Welke rol moet de overheid innemen onder de Omgevingswet?
- f. Op welke wijze kunnen gemeenten hun lerend vermogen vergroten?

Bijlage 2 Respondenten

Respondent	Functie
Respondent 1	Projectleider implementatie Omgevingswet
Respondent 2	Projectleider Omgevingswet
Respondent 3	Programmamedewerker invoering Omgevingswet
Respondent 4	Hoogleraar gebiedsontwikkeling
Respondent 5	Medewerker invoering Omgevingswet
Respondent 6	Zelfstandig adviseur Omgevingswet
Respondent 7	Milieurechtadvocaat
Respondent 8	Projectleider Omgevingswet
Respondent 9	Projectleider Omgevingswet
Respondent 10	Projectleider AMvB

Bijlage 3 codering positieve respondenten

Onderstaande tabel geeft een deel van de codering van de positieve respondenten weer. Door de grote hoeveelheid coderingen die zijn aangebracht is ervoor gekozen om maar een klein deel in de bijlage op te nemen.

Bron	Tekstfragment	Open codering (fase1)	Axiaal codering (fase 2)	Selectief Coderen (fase 3)
Respondent 6	Nou ik ben heel positief, omdat ik echt stagnatie zie op projectniveau en ook op beleidsniveau in gemeenten. Ik heb zelf ook binnen gemeenten gewerkt, dus heb die ervaring en ik vind dat daar wat aan gedaan moet worden.	Positief de Omgevingswet	Omgevingswet positief	Omgevingswet positief
Respondent 7	Ik vind de Omgevingswet positief, het huidige omgevingsrecht is te versnipperd en gedateerd. Er moet meer geüniformeerd worden.	Omgevingswet positief	Omgevingswet positief	Omgevingswet positief
Respondent 8	Het lijkt af en toe wel alsof de wet enorm nieuwe dingen probeert te stimuleren, maar volgens mij is het gewoon een bepaalde golfbeweging en daar zit die wet bovenop, maar die probeert wel echt ook nog een aantal andere ontwikkelingen die er spelen een extra slinger te geven. Door meer aandacht aan participatie te geven en door meer aandacht aan integraliteit te geven. Daardoor is het een wet van heel veel kansen.	Maatschappelijke ontwikkeling	Omgevingswet positief	Omgevingswet positief
Respondent 8	Dus op zichzelf als je zegt, hoe kijk je tegen de wet aan? Nou heel positief dat die er is, omdat die zoveel kansen biedt, maar er zitten ook nog wel wat uitdagingen om die kansen ook echt mogelijk te maken denk ik.	Positief de Omgevingswet	Omgevingswet positief	Omgevingswet positief
Respondent 2	En in de programmering geef je aan van dit is mij serieus en mijn aanpak. Kijk ik heb dit en dit gedaan en daar kan je je mee verantwoorden richting de rechter. Dat je het ook daadwerkelijk serieus neemt wat je opneemt in je omgevingswaarden en dat geeft op een bepaald moment ook een onderbouwing.	Verantwoording omgevingswaarden	Verantwoording omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden

Respondent 2	Ik ben zelf wel voorstander van omgevingswaarden.	Voorstander omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 6	Dat je net zegt dat ze tegen de rompslomp opzien, terwijl zo'n omgevingswaarde een prachtig middel is. Maak daar gebruik van, wees daar niet bang voor. Oké, ik moet het monitoren. Oké, ik moet een programma maken. Wat maakt dat nu uit.	Prachtig middel omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 6	We maken nu ook al ongelofelijk veel beleid als overheid en dat helpt ons ook enorm, omdat het je duidelijkheid geeft, omdat het je kaders geeft en omdat het je beslissing kan onderbouwen bij afwijkingen of bij het meewerken aan activiteiten. Dat doen straks de omgevingswaarden voor je. Als je die niet hebt, waarop baseer je dan je motivatie. Die heb je nodig.	Motivatatie door omgevingswaarden	Meerwaarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 6	Zeker! Absoluut voorstander van omgevingswaarden.	Voorstander omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 6	Want anders ben je beleid aan het maken waar nooit wat mee gebeurt, hoe zonde is dat. Waar doe je het voor.	Weggooiën beleid	Meerwaarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 7	Ik vind het vooral een marketing tool. Dat is de enige reden dat je een omgevingswaarde zou opnemen, om je er mee te profileren. Echt een marketing tool.	Omgevingswaarden als marketing tool	Profileren omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden
Respondent 7	Omgevingswaarden kunnen echt wel van toegevoegde waarde zijn, maar dat ligt er wel aan hoe de markt er mee om gaat.	Hoe mee om te gaan	Toegevoegde waarde omgevingswaarden	Toegevoegde waarde omgevingswaarden

Bijlage 4 codering negatieve respondenten

Onderstaande tabel geeft een deel van de codering van de negatieve respondenten weer. Door de grote hoeveelheid coderingen die zijn aangebracht is ervoor gekozen om maar een klein deel in de bijlage op te nemen.

Bron	Tekstfragment	Open codering (fase1)	Axiaal codering (fase 2)	Selectief Coderen (fase 3)
Respondent 4	Ja, dat kan zonder programma en zonder de term omgevingswaarden.	Zonder programma en omgevingswaarden	Programmaplicht (last)	Monitorings- en programmaplicht (last)
Respondent 5	Als je die waarden stelt moet je ze gaan halen, gaan monitoren en een programma voor opstellen. Dus je moet wel als gemeente er goed over nadenken of je de kosten die daarmee samenhangen of die opwegen tegen het maatschappelijk belang van het opstellen van zo'n waarden en het effect daarvan.	Monitorings- en programmaplicht	Monitorings- en programmaplicht	Monitorings- en programmaplicht (last)
Respondent 1	Ja beide, zowel de plichten als de andere routes.	Reden niet opnemen omgevingswaarden	Monitorings- en programmaplicht	Monitoring en programmaplicht (last)
Respondent 1	Wanneer ik omgevingswaarden benoem zet ik mij schrap/vast als het gaat over de bestuurlijke afwegingsruimte. Want dat is feitelijk, een norm. Bovendien heeft het juridische consequenties.	Inperken bestuurlijke afwegingsruimte, juridische consequenties	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte
Respondent 1	Maar op het moment dat ik een omgevingswaarde stel dan beperkt ik mij per definitie.	Beperkende werking omgevingswaarden	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte
Respondent 1	Ja. Kijk, waardoor geeft de Omgevingswet eigenlijk de ruimte, wat is het primaire instrument om ruimte te geven, simpelweg niet te werken met de regels en een waarde is weer een regel.	Niet werken met regels	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte	Beperking bestuurlijke afwegingsruimte
Respondent 1	Want iedereen doet wat die deed en ja veranderen hoezo? Veranderen is voor	Veranderen is voor anderen	Veranderen is voor anderen	Veranderopgave

	anderen en niet voor mij. Dus al dit soort kreten kom je daarin tegen.			
Respondent 1	Het is heel simpel, als kretologie uit de veranderkunde: veranderen is voor vooranderen. Ik doe het toch goed. Dat wordt gewoon de opgave.	Veranderen is voor anderen	Veranderen is voor anderen	Veranderopgave
Respondent 4	Voorbeeld: in dat omgevingsplan moet straks heel veel worden opgenomen. Mijn stelling is, als een gemeente zo door wil werken als ze nu werkt en zegt, ja we doen het eigenlijk best goed, dan kan je die werkwijze vrij klakkeloos voortzetten.	Geen verandering in werkwijze	Veranderopgave	Veranderopgave
Respondent 1	Alleen gaat het sneller, maar samen kom je verder.	Samenwerken	Integraal	Integraal werken
Respondent 10	Het is een soort extra motivatie om een bepaalde functie niet toe te delen. Een extra motivatie om bepaalde regels op te nemen in je omgevingsplan. Het is geen noodzakelijke voorwaarde. Diezelfde regels kun je ook opnemen zonder omgevingswaarden.	Omgevingswaarden niet nodig	Geen omgevingswaarden	Geen omgevingswaarden
Respondent 1	Ja, laat ik het zo zeggen. Alle geledingen binnen een gemeentelijke organisatie raakt het. Alleen de een meer dan de ander.	Gehele organisatie	Integraal	Integraal werken