



**Bestuurlijke nota**  
*invoering Omgevingswet*

maart 2021

---

## Quickscan invoering Omgevingswet

### Aanleiding en aanpak

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is (opnieuw) met een jaar uitgesteld, naar 1 januari 2022. De gemeente Zoetermeer heeft aangegeven geen pas op de plaats te maken, maar het uitstel te benutten om te leren en te oefenen. De rekenkamercommissie grijpt dit moment dan ook aan om middels een quickscan de stand van invoering van de Omgevingswet in de gemeente Zoetermeer te laten onderzoeken. Daarmee wil de rekenkamercommissie bevorderen dat de raad vinger aan de pols kan houden en kan bijsturen als dat nodig blijkt. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar de vormgeving van de participatie.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*“Welke zaken lopen op koers en welke zaken behoeven nog extra aandacht?”*

Het onderzoek is uitgevoerd door Pascale Georgopoulou. Er is een documentenanalyse uitgevoerd, er zijn interviews gehouden met diverse stakeholders, er is een bijeenkomst van de klankbordgroep bezocht en er is een enquête gehouden onder de raadsleden. Deze enquête is door negen respondenten ingevuld (niet representatief, wel indicatief), die vrijwel allemaal lid zijn van de klankbordgroep. De quickscan is uitgevoerd in oktober en november 2020 – vlak voordat het college een Routekaart Implementatie Omgevingswet 2020-21 aan de raad aanbood. De quickscan is daarmee een momentopname, inmiddels zijn er verdere stapjes gezet in de implementatie.

In de quickscan wordt een toetsingskader gehanteerd met de volgende drie uitgangspunten:

- De voortgang van het ‘Programmplan Implementatie Omgevingswet 2017-2020’ wordt getoetst aan zowel de eigen ambities en doelen als aan de lijst van minimale acties van de VNG<sup>1</sup>.
- De ervaring van de betrokkenheid en het in positie zijn van de raad.
- De vraag of er ontbrekende puzzelstukjes zijn in de lijn ‘versterking van participatie’.

De rekenkamercommissie ziet op onderdelen parallellen met het rekenkameronderzoek naar [Duurzame gebiedsontwikkeling](#) en wil deze graag bij de raad in herinnering brengen. Waar relevant worden de conclusies en aanbevelingen (met vermelding van hun volgnummer) uit dat onderzoek daarom in een apart, blauw, kader weergegeven.

### Conclusies

1. Er is voldoende voortgang over de hele linie. Op onderdelen heeft de gemeente Zoetermeer zelfs vooruit gewerkt. Het extra jaar vanwege het uitstel van de implementatie van de wet geeft meer adem om nog extra aandacht te besteden aan bepaalde onderdelen en om te kunnen oefenen en te werken in de geest van de wet. Er zijn ook zorgen. Die hebben betrekking op factoren die lokaal niet beïnvloedbaar zijn, zoals een functionerend Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de structurele financiële effecten van de Omgevingswet (invoeringskosten, structurele kosten/opbrengsten en financiële dekking). Dit laatste moet gezien worden in een bredere beweging van decentralisaties.
2. De focus in het implementatietraject ligt op de ontwikkeling van de Toekomstvisie Zoetermeer 2040, c.q. de omgevingsvisie. De visie geeft straks richting voor de langere

---

<sup>1</sup> <https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>

termijn. De gemaakte keuzes worden meerjarig in de begroting verwerkt met indicatoren en resultaten.

Aangezien de aandacht vooral uitgaat naar Zoetermeer 2040 wil de rekenkamercommissie benadrukken dat de invoering van de Omgevingswet meer omvat dan de omgevingsvisie en dat de samenhang met de overige onderdelen (zoals DSO en vergunningverlening) die horen bij de implementatie niet uit het oog mag worden verloren.

3. De implementatie van de Omgevingswet kan beschouwd worden als vliegwiel voor samenhang en integraliteit. Waar de Schaalsprong voornamelijk betrekking had op bouwen, stelt Zoetermeer 2040 (de omgevingsvisie in de zin van de wet) dat bouwen alleen niet voldoende is om de sociaal-economische positie van de stad te versterken.
4. Het 'Programmaplan Implementatie Omgevingswet 2017-2020' is een beschrijving (op ambtelijk niveau) van doelen, activiteiten en resultaten. Het is echter geen sturingskader voor de raad en biedt aldus onvoldoende houvast voor keuze- en sturingsmogelijkheden.
5. De raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie onderschrijven allen het belang van informatievoorziening aan en betrokkenheid van de raad. De vorming van de klankbordgroep van de raad is een manier om die betrokkenheid vorm te geven. Dat brengt een zeker risico met zich mee, namelijk dat de Omgevingswet alleen leeft voor raadsleden die bij de klankbordgroep zijn aangesloten. Ten onrechte, temeer omdat de focus van de klankbordgroep ligt op het proces, niet op de inhoud.
6. Ondanks een gestructureerde aanpak, intensieve informatievoorziening en het instellen van de klankbordgroep, blijkt uit de enquête (zoals gezegd niet representatief, wel indicatief) dat de raadsleden hun kennis als krap voldoende ervaren. Dit hoeft niet te betekenen dat de kennis niet aanwezig is. Het kan ook zijn dat raadsleden onvoldoende op hun kennis durven te vertrouwen, omdat de samenhang niet altijd duidelijk is. Dat zou ook verklaren waarom de raad veel tijd besteedt aan kleinere onderwerpen, in een poging grip te houden.

*Conclusie 7: De lange looptijd van projecten/programma's zoals de Schaalsprong betekent dat het voor raadsleden lastig kan zijn het overzicht te bewaren: hoe past elk project in het grotere geheel? In een poging grip te krijgen kan de raad geneigd zijn om te sturen op details (operationele en tactische zaken), in plaats van zich te beperken tot een meer kaderstellend strategisch niveau en een toets van de concrete projecten aan de eerder – in uitgebreide participatietrajecten – tot stand gekomen strategische kaders. Hiermee acteert de raad soms op het terrein van het college en het ambtelijk apparaat en kunnen rolconflicten ontstaan.*

7. Veel puzzelstukjes die nodig zijn om te komen tot een breed participatiebeleid binnen de gemeente Zoetermeer zijn al beschikbaar. Zoetermeer onderscheidt zich van andere gemeenten door de jarenlange samenspraaktraditie en door het feit dat de Omgevingswet in de programmabegroting valt onder 'dienstverlening en samenspraak' waar veel gemeenten er de voorkeur aan geven deze te plaatsen onder 'ruimtelijke ontwikkeling'. Er is beleid (kadernota participatie), een uitvoeringskader (verordening participatie) en instrumentarium voor de uitvoering daarvan. Deze moeten nog worden aangepast aan de Omgevingswet.

*Conclusie 2: De opgave is niet alleen groot, maar ook complex. De ruimte voor de Schaalsprong moet vooral binnenstedelijk gevonden worden. Wanneer grote aantallen woningen binnenstedelijk gerealiseerd moeten worden is er een aantal grote vraagstukken die een oplossing vragen (parkeergelegenheid bijvoorbeeld). Zeker omdat dit tegelijkertijd*

*een hoogwaardige openbare ruimte moet opleveren. De gekozen oplossing kan bij een deel van de inwoners echter weerstand (zoals NIMBY-protest) oproepen. Goede samenspraak is onontbeerlijk. Daarbij gaat het niet om het voorleggen van een plan, maar om inwoners al te betrekken vóórdat er plannen worden gemaakt.*

8. De raad moet daarnaast een besluit nemen over verplichte participatie bij buitenplanse omgevingsplan activiteiten. Daarbij is het van belang om na te denken over het verschil tussen de meer “kwantitatieve” (zoveel mogelijk meningen) en de meer “kwalitatieve” participatie (zoveel mogelijk verschillende meningen)<sup>2</sup>.

## Aanbevelingen

### Aan de raad en het college

1. Investeer in tijd om te evalueren en te leren van ervaringen en nieuwe inzichten. Houd hierbij de Leeragenda van de raad in het Sociaal Domein in gedachte.
2. Bij participatie gaat het om meer dan beleid en instrumenten. Het gaat ook om houding en gedrag. De Omgevingswet brengt twee elementen samen: ruimte voor initiatieven én behoud van omgevingskwaliteit. Gemeente én inwoners hebben daarbij een gedeelde verantwoordelijkheid. Bij het doorontwikkelen van het participatiebeleid (zowel bij beleid als bij gebiedsontwikkeling en initiatieven in de stad) zouden in de geest van de Omgevingswet dilemma's en de keuzes meer centraal moeten komen te staan. Inwoners zouden moeten worden uitgenodigd om te praten over hun eigen belang, maar ook over het collectief belang. De focus zou moeten worden verlegd van “wat is *mijn* belang?” naar “wat is *ons* belang?”

*Aanbeveling 3: Kijk kritisch naar de manier waarop samenspraak wordt georganiseerd. Betrekken bij planvorming en bij lastige afwegingen in het gebruik van de schaarse ruimte is wezenlijk anders dan uitgewerkte plannen voorleggen. Dit geldt niet alleen voor inwoners, maar ook voor raadsleden.*

### Aan de raad

1. Zet de implementatie van de Omgevingswet met enige regelmaat en in grotere samenhang op de agenda van de raad.
2. Het instellen van de klankbordgroep van de raad heeft gezorgd voor een grotere betrokkenheid van de raad. Zorg ook dat de overige raadsleden aangehaakt blijven en zich verantwoordelijk voelen voor de implementatie van de Omgevingswet en het in de geest van de wet werken. Dat kan concreet door meer/beter terugkoppeling van de discussies in de klankbordgroep, het opzetten van een Omgevingswet-dossier op iBabs, aandacht voor het onderwerp in de reguliere vergadercyclus.

*Aanbeveling 1: De looptijd vereist een lange-termijn visie die deze en volgende raadsperioden overstijgt. Dat betekent niet dat elk besluit in beton gegoten moet worden. Geef daarom in deze visie ruimte voor technische innovaties en maatschappelijke ontwikkelingen, zodat er keuzes gemaakt kunnen worden die op dat moment passend zijn. Vasthouden aan de visie kan ook behulpzaam zijn wanneer er keuzes gemaakt moeten worden ten behoeve van de langere termijn, die op de korte termijn niet populair zijn*

---

<sup>2</sup> Voorbeeld inclusieve participatie in de gemeente Haarlem, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ervaringen/praktijkverhalen/praktijkverhalen/inclusieve-participatie-haarlems/>

### Aan het college

1. De raad moet worden gefaciliteerd in zijn kaderstellende en sturende rol. Bij dergelijke integrale en grote trajecten is het extra belangrijk om de raad duurzaam te betrekken door overzicht te bieden, relevante informatie en sturingsmogelijkheden. Dat stelt ook eisen aan de agendering van de raad en de kwaliteit van de (ambtelijke) stukken.

*Aanbeveling 1: Breng samenhang aan tussen de verschillende projecten, programma's en ambities. De programmatische uitwerking zoals recent beschreven in de Perspectiefnota 2020 is een goede stap. Dit betekent dat men binnen de gemeentelijke organisatie samen goed op moet trekken. De verschillende betrokken domeinen (wonen, grondzaken, ruimte et cetera) hebben elk hun eigen sturingsmogelijkheden en expertises. Het is zaak deze bij elkaar te brengen en gecombineerd in te zetten. Niet alleen inhoudelijk, maar ook bestuurlijk: trek als verantwoordelijk wethouders gezamenlijk op.*

*Aanbeveling 2: Help de raad op koers te blijven. Breng de raad in positie door het bij elkaar in beeld brengen van de verschillende projecten. Doe dit op een zodanige wijze dat er een duidelijke samenhang zichtbaar is tussen elk afzonderlijk project en elk afzonderlijk besluit in relatie tot het grotere geheel.*